



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



216
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

L'ITALIA FRA JOBS ACT
ED EUROPA 2020
RAPPORTO DI MONITORAGGIO
DEL MERCATO DEL LAVORO 2015

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI



216
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

ISSN 1590-0002

L'Isfol, ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale. Sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale. Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Il Commissario straordinario: *Stefano Sacchi*
Direttore generale: *Paola Nicastro*

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
[Web: www.isfol.it](http://www.isfol.it)

La Collana *I libri del Fondo sociale europeo* raccoglie e valorizza i risultati tecnico-scientifici conseguiti con riferimento ai Piani di attività Isfol per la programmazione FSE 2014-2020, nell'ambito delle azioni di sistema previste dal Programma operativo nazionale "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" (PON SPAO) e del Programma operativo nazionale "Inclusione".

La Collana è curata da *Claudio Bensi*, responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica dell'Isfol.



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

ISFOL

L'ITALIA FRA JOBS ACT
ED EUROPA 2020
RAPPORTO DI MONITORAGGIO
DEL MERCATO DEL LAVORO 2015

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il volume è stato finanziato dal Fondo sociale europeo nell'ambito dei programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Fse Spao 2015 - Programma Operativo nazionale "Sistemi di Politiche attive per l'Occupazione", Asse Occupazione, Priorità d'investimento 8i - Progetto "Andamenti del mercato del lavoro, valutazione degli effetti delle riforme e delle politiche per l'occupazione", in attuazione dei Piani ISFOL di competenza della Direzione Generale per le Politiche attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione.

Il volume è a cura di *Tiziana Canal*

Sono autori del volume: *Francesca Bergamante* (cap. 5, par. 6.2), *Tiziana Canal* (Introduzione; capp.1, 3), *Cinzia Castagnaro* (par. 6.1), *Marco Centra* (cap. 3, par. 7.1), *Alessandro Chiozza* (par. 7.2), *Andrea Cutillo* (cap. 4), *Federica De Luca* (cap. 8), *Matteo D'Emilione* (par. 6.3), *Massimo De Minicis* (par. 7.1.), *Giovanna Di Castro* (par. 7.3), *Sergio Ferri* (par. 8.3), *Antonella Guarneri* (par. 6.1), *Giovannina Assunta Giuliano* (par. 6.3), *Valentina Gualtieri* (cap. 4, par. 7.1), *Manuel Marocco* (capp. 2, 5; par 7.1), *Luca Mattei* (par. 7.2), *Sabrina Prati* (par. 6.1), *Andrea Ricci* (par. 7.3), *Debora Radicchia* (par. 6.2), *Francesca Rinesi* (par. 6.1), *Benedetta Torchia* (par. 7.2).

Testo chiuso: dicembre 2015

Pubblicato: maggio 2016

Editing grafico: *Anna Nardone*

Coordinamento editoriale: *Aurelia Tirelli*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2016] [ISFOL].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale

– Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0104-7

INDICE

| | |
|---|-----------|
| Introduzione | 9 |
| 1. L'Italia verso Europa 2020 | 13 |
| 1.1 Introduzione | 13 |
| 1.2 Il tasso di occupazione | 16 |
| 1.3 L'investimento in ricerca e sviluppo | 17 |
| 1.4 L'istruzione | 19 |
| 1.5 La riduzione della povertà e dell'esclusione sociale | 21 |
| Parte I – Il mercato del lavoro italiano durante la crisi: evidenze, riforme e prospettive | 25 |
| 2. Il Jobs Act: analisi di una riscrittura del diritto del lavoro | 27 |
| 2.1 Premessa | 27 |
| 2.2 Il riordino delle forme contrattuali: la massima espansione del lavoro dipendente a tempo indeterminato | 29 |
| 2.2.1 Lo sgravio triennale della stabilità 2015 | 32 |
| 2.2.2 Le modifiche alla disciplina della "forma comune di rapporto di lavoro" | 33 |
| 2.3 La riforma delle altre tipologie contrattuali | 42 |
| 2.4 Dalla flexibility alla security: le misure a tutela della conciliazione e della genitorialità | 46 |
| 2.5 Le politiche passive: alla ricerca della universalità, tra vincoli di bilancio e sperimentazioni | 50 |
| 2.5.1 La riforma dei Short-time working schemes: Cassa Integrazione, contratti di solidarietà e Fondi di solidarietà bilaterali | 57 |
| 2.6 La nuova governance delle politiche attive del lavoro | 66 |
| 2.6.1 La nuova Rete e il management by objective | 67 |
| 2.6.2 La nuova Agenzia nazionale per l'occupazione: una soluzione temporanea in attesa della riforma costituzionale? | 71 |
| 2.6.3 La gestione del servizio pubblico al lavoro: dalle Province ad un quasi mercato multilivello | 74 |
| 2.6.4 La riforma della condizionalità: dalla sanzione al capitale umano | 79 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 3. | L'occupazione negli anni della crisi e le prospettive di ripresa | 83 |
| 3.1 | Premessa | 83 |
| 3.2 | Il quadro macroeconomico e le dinamiche occupazionali | 84 |
| 3.3 | Le evidenze recenti e le prospettive future | 110 |
| 4. | Crisi economica e occupazione atipica | 113 |
| 4.1 | Introduzione | 113 |
| 4.2 | Lavoro a termine e part-time: l'Italia nel contesto europeo | 114 |
| 4.2.1 | I lavoratori a termine | 114 |
| 4.2.2 | I lavoratori part-time | 118 |
| 4.3 | Lavoro a termine e part-time: le peculiarità dell'Italia | 123 |
| 4.3.1 | Le caratteristiche dei lavoratori a termine | 124 |
| 4.3.2 | Dinamica degli ingressi e delle transizioni da e verso il lavoro temporaneo | 126 |
| 4.3.3 | Le caratteristiche dei lavoratori a tempo parziale | 132 |
| 4.3.4 | Dinamica degli ingressi e delle transizioni verso i lavori part-time | 136 |
| 4.4 | Riflessioni conclusive | 143 |
| 5. | Gli anni delle riforme e l'occupazione | 145 |
| 5.1 | Introduzione | 145 |
| 5.2 | Il regime di convenienze: gli incentivi/disincentivi economici e normativi | 146 |
| 5.3 | Il contesto generale | 147 |
| 5.4 | La flessibilità in entrata | 152 |
| 5.5 | La flessibilità in uscita | 159 |
| 5.6 | Prime riflessioni conclusive | 163 |
| | Parte II – Verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva? | 165 |
| 6. | Famiglia e lavoro | 167 |
| 6.1 | Fecondità, progetti riproduttivi, e crisi economica | 167 |
| 6.1.1 | Recente evoluzione della fecondità | 167 |
| 6.1.2 | Il sistema di indagini campionarie sulle nascite e le madri: principali caratteristiche delle neo-madri | 169 |
| 6.1.3 | I progetti riproduttivi della madri in Italia in tempo di crisi economica | 171 |
| 6.1.4 | L'influenza della crisi sugli aspetti economici e sui progetti riproduttivi | 174 |
| 6.1.5 | Le madri che escono dal mercato del lavoro | 178 |
| 6.2 | La gestione familiare: asimmetrie e strategie di conciliazione | 182 |
| 6.2.1 | Qualità e prospettive di vita e di lavoro | 182 |
| 6.2.2 | Modelli asimmetrici nella gestione degli impegni familiari e di cura | 183 |
| 6.2.3 | Caratteristiche ed intensità della partecipazione del partner negli impegni familiari | 185 |
| 6.2.4 | Un confronto tra possibili modelli di conciliazione delle coppie | 191 |
| 6.2.5 | A che punto siamo | 195 |
| 6.3 | Occupazione e fragilità economica | 197 |
| 6.3.1 | Introduzione | 197 |
| 6.3.2 | Occupazione e dinamiche di impoverimento | 199 |
| 6.3.3 | Gli "economicamente fragili" nell'indagine Plus | 201 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 6.3.4 | Occupati e in cerca di lavoro economicamente fragili | 204 |
| 6.3.5 | Persone in cerca di lavoro fragili vs persone in cerca di lavoro forti? | 208 |
| 7. | I giovani verso il mercato del lavoro | 215 |
| 7.1 | Profiling e Garanzia Giovani | 215 |
| 7.1.1 | Premessa | 215 |
| 7.1.2 | Profilazione e Garanzia Giovani in alcuni paesi europei | 216 |
| 7.1.3 | La profilazione per la Garanzia Giovani in Italia: il processo di costruzione istituzionale | 220 |
| 7.1.4 | Il sistema di profilazione per il programma Garanzia Giovani in Italia: metodologia e risultati | 222 |
| 7.1.5 | Profilazione e Regioni | 235 |
| 7.1.6 | Prime brevi riflessioni conclusive | 247 |
| 7.2 | Giovani e lavoro: tra realtà e disincanto | 248 |
| 7.2.1 | Introduzione | 248 |
| 7.2.2 | L'involuzione delle opportunità | 250 |
| 7.2.3 | Il lavoro, questo conosciuto | 256 |
| 7.2.4 | Pragmatismo senza retorica | 261 |
| 7.2.5 | Il lavoro immaginato | 265 |
| 7.2.6 | Le carte da giocare | 275 |
| 7.3 | Percorsi di studio, genere e occupazione: nuove evidenze empiriche | 281 |
| 7.3.1 | Introduzione | 281 |
| 7.3.2 | Una discussione preliminare: le evidenze Piac | 282 |
| 7.3.3 | Analisi descrittiva | 285 |
| 7.3.4 | Analisi di regressione: La probabilità di trovare un'occupazione | 292 |
| 7.3.5 | Un approfondimento: i divari territoriali | 297 |
| 7.3.6 | Riflessioni conclusive | 299 |
| 8. | Innovazione e ricerca, tra competitività e governance | 301 |
| 8.1 | Introduzione | 301 |
| 8.2 | L'evoluzione dei paradigmi dell'innovazione | 303 |
| 8.2.1 | Dall'approccio lineare al "modello a catena" | 305 |
| 8.2.2 | Innovation Policy e modelli sistemici | 308 |
| 8.3. | Performance dell'innovazione | 310 |
| 8.3.1 | La questione della misurazione dell'innovazione | 310 |
| 8.3.2 | Performance dell'Innovazione in Europa: lo IUS | 316 |
| 8.3.3 | Performance dell'Innovazione nel mondo globale | 325 |
| 8.3.4 | Il confronto fra Germania, Francia e Italia | 332 |
| 8.4. | I modelli di governance dell'innovazione in Europa | 338 |
| 8.4.1 | L'innovazione come costruzione sociale | 338 |
| 8.4.2 | La governance dell'innovazione | 340 |
| 8.4.3 | Assetti istituzionali e governance in Germania, Francia e Italia | 346 |
| 8.4.4 | Riflessioni conclusive | 363 |
| | Autori | 365 |
| | Bibliografia | 369 |

Introduzione

Il rapporto di Monitoraggio del Mercato del Lavoro, alla sua quinta edizione, si colloca in un momento particolarmente delicato per il nostro Paese. Il biennio 2014-2015 ha fatto registrare una fase di attesa in vista dell'attuazione delle riforme previste dal *Jobs Act* e della ripresa della crescita. L'inizio del 2015 è stato segnato da un aumento dell'occupazione, per molti versi inatteso, sostenuto dall'uscita dalla recessione.

Tuttavia, negli ultimi anni, il lavoro ha assunto forme nuove e spesso inconsuete. Le strategie messe in atto per tamponare gli effetti della crisi, accanto alle numerose misure adottate nel corso degli anni, hanno generato comportamenti di difficile lettura con le tradizionali categorie interpretative del mercato del lavoro.

L'inizio del 2015, fra timori e aspettative, si è caratterizzato per i primi segnali positivi: nel primo trimestre del 2015 il prodotto interno lordo ha fatto registrare la prima variazione positiva da oltre tre anni, (+0,2% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente e +0,4% rispetto al trimestre precedente). La tendenza alla crescita è stata sostenuta anche nel secondo trimestre dell'anno (+0,7%), confermando l'uscita dalla fase recessiva. Inoltre, nella prima metà del 2015, è proseguito l'aumento del numero di occupati avviato dall'inizio dell'anno precedente, con una decisa accelerazione nel secondo trimestre (Istat, 2015a).

Complessivamente, la ripresa della domanda, degli investimenti e delle esportazioni, in aggiunta all'aumento dell'input di lavoro e al successivo incremento dell'occupazione stabile, consentono di formulare un bilancio positivo per la crescita e l'occupazione nella prima parte del 2015 e uno scenario favorevole per il 2016. I primi dati ricavati dalle indagini sulle imprese in merito alle prospettive per il 2015 rivelano, infine, un aumento della fiducia da parte delle imprese e un probabile aumento degli investimenti rispetto all'anno precedente (Istat, 2015a).

D'altro canto, l'obiettivo delle riforme degli ultimi anni, come suggerito tra l'altro dall'Europa, si è concentrato sulla riduzione della *flessibilità al margine*, vale a dire sulla contrazione del ricorso alle forme di lavoro atipiche e sul corrispettivo aumento dei contratti tipici.

In questo contesto va inquadrato anche il *Jobs Act* e i relativi decreti attuativi, ai quali il Rapporto dedica ampio spazio, focalizzando l'attenzione sugli interventi in materia di flessibilità, ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro, comprese quelle rivolte a favorire la conciliazione vita e lavoro.

Con particolare riguardo al primo tipo di intervento, quello relativo alla flessibilità, le analisi dell'Isfol condotte sui dati delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del

Lavoro e delle politiche sociali evidenziano un marcato aumento di nuovi contratti a tempo indeterminato, che hanno fatto registrare, nella prima metà dell'anno, un aumento di 250mila unità (+29%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, a fronte di una flessione marcata del lavoro parasubordinato (-19%) e ad una sostanziale stabilità del lavoro a termine. In particolare, i dati mostrano che in coincidenza con gli incentivi di tipo economico (lo sgravio triennale disposto dalla legge di stabilità 2015) e di tipo normativo (il contratto a tutele crescenti, introdotto dal *Jobs Act*) si è verificato un netto aumento delle trasformazioni dei contratti a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato. Rimane da verificare se i cambiamenti registrati nei primi due trimestri del 2015 confermeranno un carattere strutturale o se le dinamiche osservate rappresentano solo un effetto circoscritto al combinato disposto del duplice incentivo, economico e normativo.

Il quadro appena accennato, fra l'altro, eredita un pesante passato, fortemente condizionato dalla crisi economica e produttiva. Quest'ultima ha provocato, oltre alla consistente diminuzione del numero di occupati ed alla crescita delle persone in cerca di occupazione, da un lato, una quasi costante diminuzione dei lavoratori a tempo indeterminato, soprattutto per i più giovani, e dall'altro un deciso aumento del lavoro su basi orarie ridotte, nella maggior parte dei casi con carattere di involontarietà. La fase recessiva ha dunque portato a un maggiore utilizzo delle forme di lavoro atipiche, accentuando la tendenza delle imprese a servirsi del lavoro non standard in modo da ridurre i rischi legati alle fluttuazioni dei mercati.

La crisi ha impattato duramente sui giovani, cui di recente sono state rivolte importanti politiche pubbliche per migliorarne la condizione. Nel corso della attuazione del Programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani (Pon log), in Italia è stata sperimentata la prima rilevante esperienza di profilazione (*profiling*) dell'utenza di una politica attiva del lavoro. Il rapporto dà conto di ciò, inquadrando il contesto teorico di riferimento e l'implementazione di questa metodologia in altri contesti europei; illustra l'esperienza italiana dal punto di vista istituzionale, del modello adottato, nonché dei risultati e delle evidenze (e criticità) emerse a seguito dell'implementazione della medesima metodologia.

Il Rapporto focalizza inoltre l'interesse sull'immagine che i giovani hanno del lavoro. L'indagine condotta dall'Isfol nel corso del 2014 sulle transizioni dalla formazione al lavoro, che ha coinvolto 45.000 giovani fra i 20 e i 34 anni, ha consentito di restituire la visione, tutt'altro che immaginifica, che i giovani italiani hanno del mondo del lavoro. Per questi ultimi, contrariamente alle rappresentazioni diffuse, sempre più spesso il lavoro ha una funzione strumentale ed è finalizzato principalmente al sostentamento economico e, in secondo luogo, al perseguimento dei propri interessi. Pur con alcune eccezioni, la coerenza tra il percorso di studi e le attività di lavoro assume sempre meno peso nella scelta del lavoro (per il 62,8% degli intervistati) a favore di un contesto occupazionale che garantisca buone relazioni tra pari (89,8%), una retribuzione adeguata (per il 92,5%) e soprattutto un livello elevato di salute e sicurezza sul luogo di lavoro (93,7%).

Emerge quindi una generazione che misura le proprie difficoltà, ma che ha tutt'altro che spostato il centro della propria progettualità dalla questione del lavoro. La richiesta, in sintesi, è quella di poter vivere e lavorare in un Paese dove siano garantiti i diritti minimi di cittadinanza attiva e dove la questione della tutela e sicurezza sul luogo di lavoro divenga prioritaria, anche prima della realizzazione personale.

Ulteriori analisi empiriche condotte sui giovani, all'interno del rapporto, hanno consentito di verificare in che misura il livello di istruzione e le diverse discipline di specializzazione dei percorsi formativi influenzano la probabilità di trovare un'occupazione per i giovani tra i 20 e i 35 anni di età. I risultati, per un verso attesi, mostrano che l'investimento in istruzione e, in particolare, la specializzazione in materie scientifiche e tecniche promuovono maggiori opportunità occupazionali rispetto a quelle garantite da discipline con orientamento professionale o di tipo umanistico. Tuttavia, la relazione positiva tra indirizzi di tipo tecnico scientifici e probabilità di trovare un'occupazione è soggetta a una marcata eterogeneità territoriale e presenta una forte connotazione di genere. Nel Nord del Paese i giovani laureati in queste discipline hanno una probabilità di essere occupati del tutto analoga se non inferiore ai loro coetanei che hanno intrapreso studi universitari in discipline umanistiche o in materie ad orientamento professionale. Inoltre, sono emersi altri fattori, in parte connessi con la qualità del capitale umano individuale, che condizionano le opportunità di inserimento lavorativo, tra i quali la partecipazione ad attività di formazione professionale e il percorso scolastico degli individui (ad esempio episodi interruzione o ripetizione del percorso di studi, voti conseguiti, ecc.).

Se la situazione dei giovani è critica, in termini di accesso al lavoro e di prospettive di vita autonoma, pesanti ombre gravano su coloro che una famiglia l'hanno formata. L'ultima indagine campionaria sulle nascite condotta dall'Istat in collaborazione con l'Isfol ha evidenziato, infatti, come la contrazione del comportamento riproduttivo (1,37 figli per donna nel 2014) abbia avuto solo parzialmente carattere volontario, dal momento che la numerosità familiare "attesa", ovvero il numero medio di figli che le donne vorrebbero avere nella loro vita, risulta superiore a 2 figli per donna.

La crisi ha impattato, in particolare, sulla vita professionale delle neo-madri. Alcune di queste, che risultavano occupate al momento della gravidanza, non lo sono più dopo la nascita del figlio (22,3% delle occupate in gravidanza) e il dato è in aumento rispetto al 2005 (18,4%). Più della metà delle madri che hanno smesso di lavorare ha dichiarato di essersi licenziata o di avere interrotto l'attività che svolgeva come autonoma (52,5%): quasi una madre su quattro ha subito il licenziamento, mentre per una su cinque si è concluso un contratto di lavoro o una consulenza.

Tra i motivi che hanno spinto le madri a lasciare il lavoro si osserva che, rispetto al 2005, diminuiscono – pur restando decisamente prevalenti – le motivazioni riconducibili a difficoltà di conciliazione dei ruoli (dal 78,4% al 67,1%), mentre aumentano quelli legati all'insoddisfazione per il tipo di lavoro svolto, sia in termini di mansioni che di retribuzione (dal 6,9% al 13,5%). Tra le occupate si registra invece un aumento delle difficoltà di conciliazione: dal 38,6% nel 2005 al 42,7% nel 2012.

Il progressivo aumento della presenza delle donne nel mercato del lavoro ha, infatti, solo in parte scardinato il paradigma della famiglia con l'uomo *breadwinner* e la donna *caregiver*. L'innalzamento della partecipazione femminile nel mercato del lavoro non ha avuto gli stessi effetti sulla divisione dei compiti di cura e, sia che si tratti di famiglie monoreddito che a doppio reddito, le donne sono sempre le protagoniste nella gestione della casa. Tuttavia il maggior desiderio da parte degli uomini di intervenire attivamente, soprattutto nella gestione dei figli, è testimoniato da evidenze empiriche prodotte grazie ai dati dell'indagine Isfol-Plus 2014, nonché dal dato (in leggero aumento) relativo all'utilizzo dei congedi parentali.

Il vero problema rimane l'aumento (e in parte il mutamento) del profilo del disagio, sia economico che sociale, di molti individui e famiglie a causa della crisi economica, come testimoniato, sia dall'Istat, sia da un approfondimento condotto con i dati dell'indagine Isfol-Plus 2014 sulle persone occupate o in cerca di occupazione (single o in coppia, con e senza figli) che hanno dichiarato di non essere in grado di affrontare una spesa imprevista di 300 euro.

Nel marzo del 2014, La Commissione europea, dopo aver rilevato per l'Italia squilibri macroeconomici eccessivi, aveva invitato il nostro Paese ad attuare un monitoraggio specifico su tutti gli aspetti ritenuti critici (debito pubblico, Pil, produttività, ecc.) nonché all'avvio di una fondamentale azione di riforma delle politiche economiche e sociali (COM(2014)130 final). A preoccupare in modo particolare erano i bassi livelli di crescita della produttività con il conseguente elevato debito pubblico e la bassa competitività esterna. Complessivamente, gli squilibri macroeconomici italiani su cui l'Italia era sollecitata ad intervenire erano riferiti sia a indicatori attinenti alle esportazioni e alla competitività (innovazione) in generale, che a indicatori relativi agli equilibri interni del Paese (tasso di disoccupazione, prezzi delle abitazioni, debito pubblico e privato, ecc.). La revisione di metà periodo della strategia Europa 2020 ha evidenziato i gravi ritardi italiani, soprattutto in tema di occupazione e investimento in Ricerca e Sviluppo.

Il rapporto di monitoraggio 2015, al riguardo, si chiude con un focus sull'innovazione che parte dalla descrizione dei livelli di performance dell'innovazione di diverse aree del mondo attraverso il Global Innovation Index (indice mondiale) e l'Innovation Union Score Board (indice europeo) e si concentra sulle performance e i modelli di governance dell'innovazione di tre paesi europei (afferenti a tre diversi cluster dell'Innovation Union Score Board, Germania, Francia, e Italia). I modelli di governance dei tre paesi analizzati sono molto diversi, per ragioni endogene a quei modelli che esulano dalla dimensione dell'innovazione, ma è possibile sostenere, in estrema sintesi, che laddove il sistema dell'innovazione è maggiormente integrato, organizzato e multi-level (e laddove esistono soggetti di coordinamento efficienti) le performance, in termini di innovazione e competitività, sono comunque migliori.

In conclusione, il rapporto di monitoraggio 2015, partendo da quanto auspicato da Europa 2020, traccia nella prima parte del volume una fotografia del mercato del lavoro italiano durante la crisi soffermandosi, in particolare, sulla recente riforma introdotta con il *Jobs Act*, per approfondire nella seconda parte alcuni temi, con cui è e sarà sempre più necessario confrontarsi per mirare ad un mercato del lavoro efficiente e sostenibile (fecondità, prospettive di vita e di lavoro, fragilità economica, inclusione dei giovani nel mondo del lavoro, istruzione e utilizzo del capitale umano, investimento e governance dell'innovazione).

In estrema sintesi le analisi condotte mostrano, da un lato evidenti segnali di ripresa e un impatto, per molti versi positivo, delle riforme sui livelli occupazionali; dall'altro evidenziano molte delle pesanti eredità propagate dalla crisi economica. Con queste ultime sarà necessario confrontarsi da qui ai prossimi anni se si vuole tendere, come viene auspicato dall'Europa, verso una crescita "*intelligente, sostenibile e inclusiva*", e se si intende mantenere il modello sociale europeo attraverso il quale, sono stati sostenuti per molti anni, i livelli di benessere delle persone.

1. L'Italia verso Europa 2020

1.1 Introduzione

Sono passati circa venti anni¹ da quando l'Europa ha intrapreso, attraverso le diverse strategie per l'occupazione², un processo di promozione di politiche economiche finalizzate a raggiungere una convergenza fra i paesi non solo monetaria, ma (soprattutto) economica, politica e sociale. Con tutte le dovute specificità e peculiarità che hanno caratterizzato le diverse politiche proposte, dalla Seo alla strategia di Lisbona, passando per la *flexycurity*, un leitmotiv è rintracciabile e ricorrente: incrementare l'occupazione anche attraverso riforme importanti del mercato del lavoro che consentano, in ultima analisi, di aumentare la flessibilità in entrata e in uscita dei lavoratori (innovando i sistemi di welfare, piuttosto che introducendo il concetto di *flexicurity*, di *mobication*³ o ancora di TLM⁴).

Nel corso del 2010, quando la Commissione europea, in piena fase di congiuntura economica negativa, presentò l'attuale strategia, Europa 2020, fu evidenziata la pe-

¹ Precisamente 22 anni se si considera il Libro Bianco "Crescita e Competitività" di Jacques Delors, presentato dalla Commissione europea nel dicembre del 1993, 18 anni se si pone come riferimento il lancio della Strategia europea per l'Occupazione del 1997.

² Per un approfondimento sulle Strategie per l'Occupazione europee si veda Rosati S. D. (a cura di), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione*, Isfol - I libri del Fse, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino, 2008; Rosati S. D., *Europa 2020 e gli anni della crisi: obiettivi posti e risultati raggiunti*, in Baronio G. (a cura di), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Isfol - I libri del Fse, Revelox, Roma.

³ Il concetto di *flexicurity*, nato in Danimarca, ha orientato le politiche europee dal 1997 al 2007 con l'obiettivo di trovare il punto di equilibrio fra la flessibilizzazione del mercato del lavoro (di stampo neoliberista) e una rete di sicurezza garantita dal sistema di *welfare* di stampo europeo (Rosati, 2012). Dopo il 2007, con l'avvento della crisi, sempre in Danimarca, il concetto di *flexicurity*, sottoposto a dura critica, è stato soppiantato da un nuovo neologismo, *mobication* (*mobility + education*), coniato per indicare un mercato del lavoro caratterizzato da un'alta mobilità dei lavoratori e supportato da un sistema di istruzione e formazione flessibile. Per un approfondimento si veda Rosati S. D., *Dalla flexicurity alla mobication. Cosa cambia nella definizione delle politiche del lavoro a livello comunitario*, Osservatorio Isfol n. 4/2012.

⁴ La teoria dei *Transitional Labour Market* poggia su di una rappresentazione dinamica del mercato del lavoro, che non è considerato come statico processo di aggiustamento tra domanda e offerta, ma frutto delle "transizioni" che si producono nella carriera lavorativa dei soggetti: alla più tradizionale "transizione" occupazione-disoccupazione, se ne affiancano infatti altre, al suo interno ed esterno e viceversa; dalla scuola al lavoro, dall'orario pieno al quello parziale, dal lavoro alle varie forme di congedo riconosciute dall'ordinamento. Per una ricostruzione si veda Gazier B., Gautié J. (2011), *The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, Journal of Economic and Social Policy, Vol. 14: Iss. 1, Article 6.

sante situazione generale, a livello europeo, ereditata dalla crisi finanziaria: milioni di disoccupati, aumento del debito sia pubblico che privato, significative pressioni sul modello di coesione sociale europeo, deterioramento generale delle condizioni di lavoro con evidenti ripercussioni sulla vita quotidiana dei cittadini europei. La nuova strategia (attraverso la quale superare anche la fase di crisi economica) è stata, quindi, proposta immaginando politiche che andassero *"oltre il Pil"* (Commissione europea, 2009), puntando ad osservare, nel caso del "benessere materiale", i redditi e i consumi piuttosto che la produzione; tenendo conto dei bisogni e delle prospettive delle famiglie; considerando le disuguaglianze; monitorando la qualità della vita delle persone e tenendo conto di più aspetti (istruzione, lavoro, soddisfazione, sostenibilità), sia nella rilevazione delle informazioni che nella progettazione delle politiche (Commissione europea, 2009). Anche per tali ragioni, Europa 2020, è stata presentata promuovendo, sostanzialmente, l'idea di rendere l'economia europea più competitiva attraverso una crescita *intelligente, sostenibile e inclusiva*⁵. Pur rilevando, a dieci anni dal lancio della Strategia di Lisbona, il mancato raggiungimento dei precedenti obiettivi (occupazione totale al 70%, femminile al 60% e over-55 al 50%), nel 2010 "Europa 2020" ha proposto nuovi obiettivi, per alcuni versi, assai più ambiziosi (ad es. occupazione totale al 75%), con la consapevolezza, tuttavia, che la passata strategia avesse mostrato debolezza nel perseguire gli obiettivi prefissati anche a causa dello scarso coordinamento fra azione europea e riforme nazionali (BusinessEurope, 2009). Complessivamente, la vera sfida di Europa 2020 (nonostante sia nata in epoca congiunturale) è la lotta alla disoccupazione strutturale puntando ad aumentare la competitività dell'Europa a livello globale, principalmente mirando alla costruzione di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. Fra l'altro tale approccio, considerato all'avanguardia nel momento in cui fu promosso (nel 2010), è oggi riconosciuto su più fronti e da molti organismi internazionali (ad es. Ocse) come l'unica strada da percorrere per consentire ai "vecchi" paesi sviluppati di competere con i "nuovi" paesi emergenti (COM (2014) 130 final). L'idea di fondo è quella di pensare a nuove forme di sviluppo che, oltre ai parametri economici, tengano conto, ad esempio, anche della sostenibilità ambientale (bassa emissione di carbonio, uso efficiente delle risorse) e dell'inclusione sociale. A tale fine sono stati individuati nuovi indicatori che contemplino sia le conquiste sociali ed ambientali europee (come una migliore coesione sociale, l'accesso a beni e servizi primari a prezzi accessibili, l'istruzione, la salute pubblica e la qualità dell'aria) che le sconfitte (ad esempio l'aumento della povertà e della criminalità o l'impoverimento delle risorse naturali) (Commissione europea, 2009).

Nel corso del 2014 la Commissione europea ha presentato la sua revisione di medio termine della strategia Europa 2020 attraverso un'ampia consultazione pubblica, con l'obiettivo di fornire un'analisi a lungo termine su occupazione e social trends, presentando le sfide politiche e le traiettorie più adatte per migliorare il raggiungimento degli obiettivi principali. La crisi, infatti, ha accentuato le preoccupazioni economiche e fi-

⁵Cfr. http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

nanziarie; i livelli di debito delle famiglie; aggravato la povertà e l'esclusione sociale; indebolito i legami sociali e, di fronte ai tagli generalizzati compiuti nei confronti del welfare, ha condotto gli individui e le famiglie a cercare supporto nel sostegno informale. L'indebolimento prolungato dello stato sociale ha ridotto la fiducia e il credito nei confronti delle istituzioni pubbliche, rispetto alla loro capacità di affrontare e governare i problemi economici (European Commission, 2014).

Tuttavia in Europa gli Stati hanno mostrato differenti livelli di resilienza alla congiuntura economica negativa, sia per il contesto politico e istituzionale da cui partivano, che per le differenti politiche implementate durante la crisi (European Commission, 2014). A distanza ormai di alcuni anni dall'inizio della crisi si è osservato che i Paesi che sembrano aver reagito meglio, in termini occupazionali, sono stati quelli con mercati del lavoro poco segmentati; con una maggiore disponibilità all'utilizzo di accordi collettivi per ridurre l'orario di lavoro; che hanno investito di più in politiche attive di *lifelong learning* e di attivazione; e con sistemi di protezione sociale più efficienti. Complessivamente sono stati quei contesti in cui le politiche sono state dirette a fornire maggiore sicurezza sociale in termini universalistici, piuttosto che essere vincolate allo stato occupazionale (European Commission, 2014).

Complessivamente l'Unione europea si è posta cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020, proposti come elementi strategici da cui partire per realizzare una reale crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Europa 2020, concepita come forma di partenariato fra l'Unione europea e gli Stati membri, prevede specifici obiettivi condivisi a livello generale ma declinati, chiaramente, con target differenti a livello nazionale.

Gli sviluppi registrati nel corso di questi anni sono stati disomogenei a livello europeo. La crisi ha avuto nette conseguenze, soprattutto in termini di disoccupazione e povertà, ed ha ostacolato i progressi verso la realizzazione di alcuni obiettivi (anche se ad esempio si è riusciti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra), che sono stati spesso eclissati, soprattutto a livello nazionale, in favore di questioni più urgenti dettate dalle singole agende politiche. Si sono così ampliati i divari fra gli Stati membri, soprattutto rispetto ad alcuni ambiti e in particolare riguardo all'occupazione e all'investimento in R&S (COM(2014) 130 final).

Nonostante ciò, si denotano tendenze strutturali positive, ad esempio nei livelli di istruzione e nella costruzione di un mix energetico più sostenibile. Allo stesso tempo, la relativa tenuta del tasso occupazionale in alcuni paesi può essere interpretata come un migliore andamento del mercato del lavoro europeo rispetto al passato.

Nelle pagine seguenti è brevemente presentata l'attuale situazione italiana (dal 2008 al 2014) riguardo agli obiettivi nazionali di Europa 2020⁶ all'interno del panorama europeo. In particolare sono evidenziati i domini rispetto ai quali alcuni avanzamenti

⁶ Sono stati esclusi, volutamente, gli obiettivi relativi all'efficienza energetica, non pertinenti all'interno del presente volume, sui quali tuttavia l'Italia ha mostrato i principali progressi nel corso degli ultimi anni. Per un approfondimento si veda http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

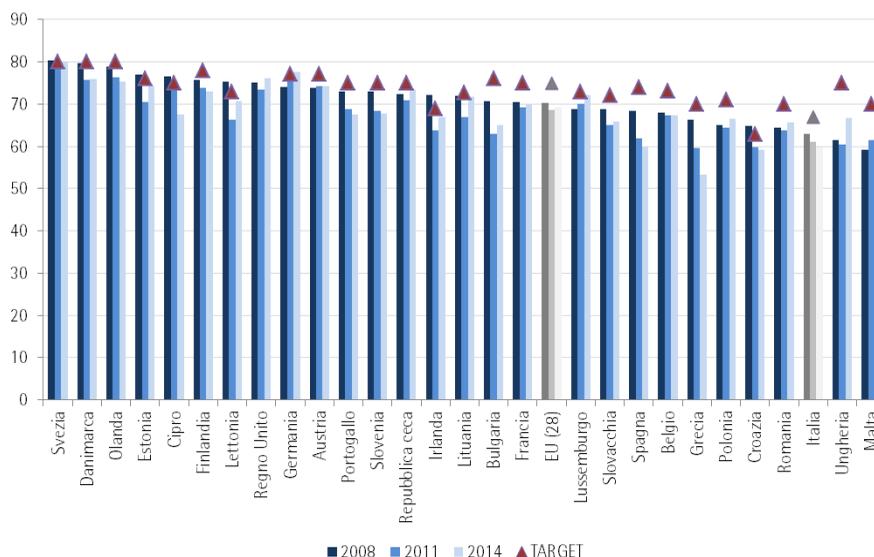
sono stati compiuti dal nostro paese, nonché gli ambiti su cui, invece, importanti passi sono ancora da compiere. Inoltre, per ciascun indicatore sono forniti anche i richiami e gli approfondimenti, presenti all'interno del volume, che consentono di allargare lo sguardo, piuttosto che focalizzare l'attenzione, su specifici aspetti che tendono a caratterizzare il sistema italiano.

1.2 Il tasso di occupazione

La crisi ha generato in tutta l'Europa un forte aumento della disoccupazione, che è passata dal 7,0% del 2008 al 10,2% nel 2014 (Eurostat, 2015). Inoltre, in molti paesi europei la disoccupazione di lunga durata è più che raddoppiata, in particolare tra i giovani. Tuttavia a differenza di precedenti recessioni, i tassi di attività hanno continuato ad aumentare, grazie all'innalzamento della partecipazione femminile e dei lavoratori over 50, e, in parte, anche grazie alle politiche di supporto proposte al riguardo (European Commission, 2014). Lo scenario varia molto in funzione del paese e all'interno dello stesso, della regione. Nel 2014 il tasso di occupazione della popolazione dell'UE a 28 fra i 20 e i 64 anni (69,2%) cresceva rispetto al 2011 (68,6%), ma non recuperava abbastanza punti né per raggiungere i livelli pre-crisi (70,3% nel 2008) quantomeno per avvicinarsi al target 2020 (75%) (Figura 1.1). Tale dato è chiaramente molto influenzato dai diversi andamenti registrati a livello europeo. È stato stimato che per raggiungere l'obiettivo europeo del 75% occorrerà inserire nella popolazione attiva almeno altri 16 milioni di persone, occupando non solo i più giovani, ma tutta la forza lavoro potenziale costituita principalmente da donne, over 50 ed immigrati (COM(2014) 130 final).

La situazione italiana, al riguardo, appare particolarmente critica. L'Italia, continua a posizionarsi fra gli ultimi posti in Europa, per il tasso di occupazione, sia se si osserva la condizione al 2008 che al 2014 (Figura 1.1). Il nostro paese, mostra ancora numerose difficoltà ad includere all'interno del mercato del lavoro i giovani (nel 2014 il tasso di occupazione dei 15-24enni in Italia raggiungeva il 15,6% contro il 32,5% dell'Europa a 28) e le donne (50,3% il dato italiano vs. il 63,5% dell'Europa a 28) (per un approfondimento si vedano i capp. 6 e 7 del presente volume); nonché presenta un mercato fortemente segmentato, soprattutto in termini generazionali (al riguardo si vedano i capp. 3 e 4) e territoriali. I dati sull'andamento dell'occupazione nel 2015, tuttavia, mostrano leggeri segnali di cambiamento (al riguardo si vedano i capp. 3 e 5). Ciò nonostante l'Italia è ancora molto lontana dal target nazionale previsto da Europa 2020 (67%), ma soprattutto, se l'obiettivo è raggiungere la crescita in un "economia della conoscenza", è fondamentale considerare che il legame fra sviluppo e occupazione è strettamente connesso al livello e alla qualità delle politiche e degli investimenti in istruzione, ricerca e innovazione.

Figura 1.1 Tasso di occupazione per Paese e target, EU28, Anni 2008, 2011, 2014 (val. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

1.3 L'investimento in ricerca e sviluppo

L'Europa, pur ospitando solo il 7% della popolazione mondiale, sostiene il 24% della spesa mondiale per la ricerca, il 32% delle pubblicazioni ad alto impatto, e il 32% delle domande di brevetto. Inoltre nel suo territorio accoglie il 30% degli investimenti esteri in R&S⁷. Tuttavia i progressi mostrati in questo settore non sono proporzionali agli investimenti effettuati e le disparità regionali sono molto ampie: nel 2014 ad esempio si passa dal 3,17% dell'investimento pubblico e privato in percentuale sul Pil della Finlandia allo 0,38% della Romania (Figura 1.2). La crescita europea ha avuto un importante ritardo rispetto ad altre economie avanzate negli ultimi trenta anni, in gran parte dovuto allo scarso aumento della produttività (COM(2014) 130 final). Nel modello di sviluppo europeo, soprattutto tenendo conto della contrazione e del progressivo invecchiamento della popolazione in età lavorativa, per aumentare la produttività sarà sempre più necessario ampliare il capitale umano qualificato, investire in istruzione e formazione, rendere più efficienti i sistemi di ricerca innovazione. Tre grandi sfide politiche sono state individuate al riguardo dalla Commissione europea⁸:

⁷ Cfr. Europe2020, Key areas: comparing member States' performances http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm.

⁸ Ibidem.

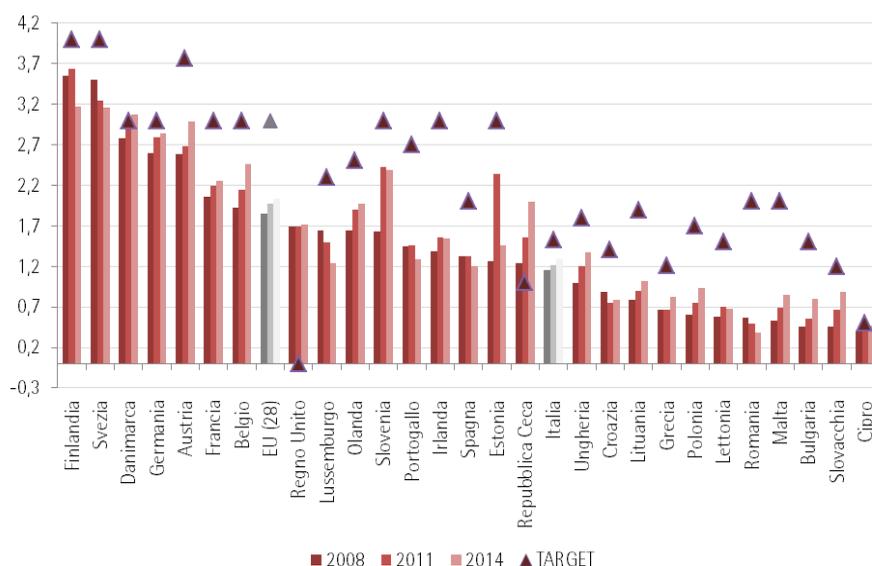
1. Aumentare la qualità del sistema pubblico di R&S, incrementando il livello di spesa, ma soprattutto migliorandone l'efficienza.
2. Potenziare le attività di R&S, soprattutto ampliando la cooperazione fra settore pubblico e privato.
3. Creare un ambiente favorevole agli investimenti in particolare stimolando le aziende europee ad innovare ed eliminando gli ostacoli normativi.

Anche se in generale l'investimento in R&S è cresciuto negli ultimi anni in quasi tutti i paesi europei (Figura 1.2) ad eccezione di alcuni paesi e di Finlandia e Svezia, (che partivano ad ogni modo, da livelli molto al di sopra della media europea e che, nonostante il minor investimento, continuano a mantenere tale posizione) è difficile che l'obiettivo europeo del 3% venga raggiunto nel 2020.

In Italia, dal 2008 al 2014 l'investimento in R&S, seppur aumentato è variato poco (1,16%, 1,21%, 1,29%); tuttavia, nella consapevolezza che ulteriori sforzi vadano compiuti per raggiungere l'obiettivo nazionale del 1,53%, può essere importante evidenziare che focalizzare l'attenzione solo sull'investimento in R&S, (soprattutto nel caso italiano), non consente di cogliere la complessità del sistema innovativo di ciascun contesto. Ad esempio in Italia la quota di spesa pubblica in ricerca e innovazione è decisamente più alta rispetto alla quota di spesa privata, eppure l'ultimo rapporto sulla situazione del Paese dell'Istat evidenziava una condizione particolare per il nostro paese, con un sistema produttivo con una ridotta spesa in R&S, ma al contempo un'elevata quota di imprese definite "innovatrici"⁹ (Istat, 2015b). Osservando solo l'investimento privato, nel complesso il tessuto produttivo italiano investe solo lo 0,7% del Pil in R&S (a fronte di una media Ue pari all'1,3%), ma mostra un 41,5% di imprese innovatrici rispetto al 36,0% presenti in media in Europa (Istat, 2015b); ciò per sottolineare che il tema dell'innovazione e dell'investimento in R&S è complesso e sfaccettato, ma soprattutto va affrontato tenendo conto anche dei diversi modelli di governance che lo caratterizzano. Al fine di fornire un quadro più completo al riguardo, al tema dell'innovazione, della conoscenza e della ricerca è dedicato un intero capitolo nel presente rapporto (cap. 8).

⁹ L'Istat definisce come innovatrici le imprese che hanno introdotto con successo sul mercato o nel proprio processo produttivo innovazioni di marketing, organizzative o tecnologiche.
Cfr. http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20081107_00/glossario.pdf.

Figura 1.2 Investimento pubblico e privato in R&S in % sul Pil, per Paese* e target, EU28, Anni 2008, 2011, 2014 (val. %)



*Il Regno Unito non ha definito un target nazionale su tale indicatore.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

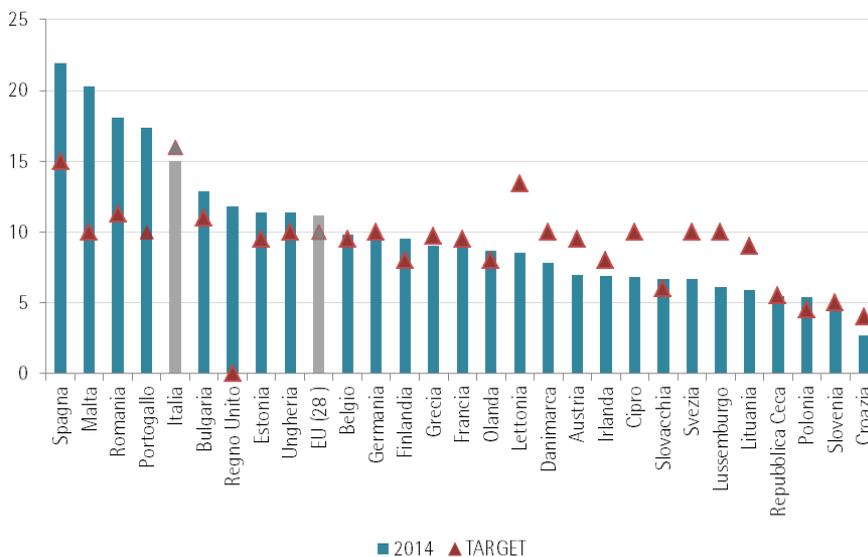
1.4 L'istruzione

Ridurre l'abbandono scolastico al di sotto del 10% e aumentare ad almeno il 40% la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni con un'istruzione terziaria. Obiettivi imprescindibili per consentire all'Europa di competere a livello mondiale, con un capitale umano sempre più qualificato, ma nel complesso, probabilmente obiettivi percorribili in tutti i paesi (COM(2014) 130 final).

Il tasso di abbandono scolastico in Europa è sceso dal 14,6% del 2008 all'11,2% nel 2014 (Eurostat, 2015) ed oltre la metà degli Stati membri ha già raggiunto o sta per raggiungere i propri obiettivi nazionali (Figura 1.3). Anche l'Italia è molto vicina al raggiungimento del target (l'abbandono scolastico è passato dal 19,6% del 2008 al 15% nel 2014). È fondamentale affrontare questo delicato problema che in molti paesi, oltre ad essere un ostacolo per la crescita economica e i livelli di occupazione, riduce la produttività, la competitività, ma soprattutto rischia di generare povertà ed esclusione sociale. I fattori specifici che portano alla dispersione scolastica variano da paese a paese, tuttavia ad oggi solo pochi Stati membri dispongono di informazioni dettagliate su tale fenomeno, ma soprattutto sembra mancare un approccio si-

stematico nella raccolta, nel monitoraggio e nell'analisi dei dati sulla dispersione scolastica¹⁰.

Figura 1.3 Tasso di abbandono scolastico per Paese e target, EU28, 2014* (val. %)



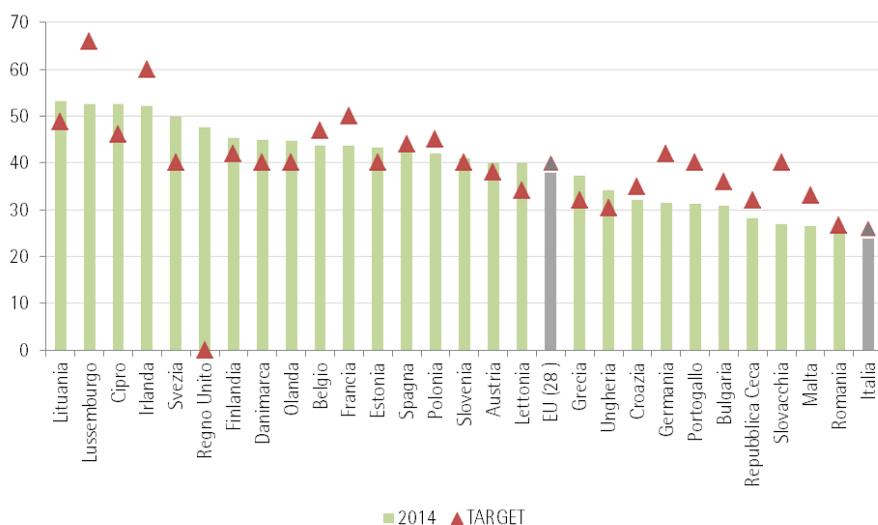
* Essendo presenti diverse interruzioni nelle serie storiche di alcuni paesi, è riportato solo il dato per l'anno 2014; il Regno Unito non ha definito un target nazionale su tale indicatore.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Rispetto, invece, alla quota di giovani che hanno completato il ciclo di istruzione terziaria in Europa si è passati dal 31,2% del 2008 al 37,9% del 2014 (Eurostat, 2015). Pur variando da paese a paese, tale tendenza positiva sembra generale, anche se il nostro Paese si caratterizza per avere il minor numero di laureati in Europa (Figura 1.4) nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni (la quota di laureati è passata dal 19,2% del 2008 al 23,95 del 2014) (Eurostat, 2015). Inoltre, la situazione dell'Italia appare meno rosea, soprattutto a causa dello scarso rendimento del capitale umano all'interno del mercato del lavoro italiano (per un approfondimento si veda il par. 7.2 e 7.3 del presente rapporto).

¹⁰ Cfr. Europe2020, Key areas: comparing member States' performances http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm.

Figura 1.4 Quota di popolazione tra 30 e 34 anni con istruzione terziaria per paese e target, EU28, 2014* (val. %)



*Essendo presenti diverse interruzioni nelle serie storiche di alcuni paesi, è riportato solo il dato per l'anno 2014; il Regno Unito non ha definito un target nazionale su tale indicatore.

Fonte: elaborazione Isole su dati Eurostat

1.5 La riduzione della povertà e dell'esclusione sociale

La riduzione della povertà e dell'esclusione sociale sono considerati, a livello europeo, i principali ostacoli da affrontare per conseguire una reale crescita inclusiva.

Ormai da molti anni nell'affrontare il tema della povertà si utilizza un approccio multidimensionale, ipotizzando strategie e orientamenti integrati, guidati da investimenti sociali in grado di sostenere efficacemente le persone a rischio, per fare in modo che queste ultime possano partecipare a pieno titolo nella vita economica e sociale del paese. A livello europeo¹¹ è stata quindi ribadita la necessità di passare da misure a breve termine a riforme strutturali che stimolino la crescita economica, promuovano l'occupazione e garantiscano un'adeguata protezione sociale e l'accesso a servizi di qualità. Complessivamente passando dalla progettazione di politiche specifiche ed isolate a politiche complesse ed integrate (sociali, occupazionali, fiscali, di istruzione e formazione)¹². L'obiettivo per Europa 2020 è di ridurre il rischio di povertà ed esclusione so-

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

ziale per almeno 20 milioni di persone. Dall'inizio della crisi economica al 2014, tuttavia, le persone a rischio di povertà sono aumentate sino a raggiungere nel 2014 i 122 milioni con andamenti differenti in ogni paese. Su questo target tuttavia ogni paese ha indicatori diversi cui riferirsi¹³ (che vanno dalla riduzione generale del numero delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale alla riduzione delle persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro, piuttosto che al monitoraggio delle condizioni di rischio dopo i trasferimenti sociali).

Le differenze di efficacia e di efficienza della spesa sociale dipendono da molteplici fattori, vi è una grande diversità nel livello di povertà e nelle disuguaglianze prima dei trasferimenti sociali e in base alla distribuzione del reddito originale (da lavoro, da lavoro autonomo, da capitale o da pensioni).

La crisi economica, inoltre, ha richiamato l'attenzione sul tema dell'efficacia e dell'equità della ricchezza prodotta e distribuita. In Europa, come nel resto del mondo industrializzato, negli ultimi 30 anni il Pil e la ricchezza sono complessivamente aumentati ma si sono acuite anche le disparità: nella distribuzione del reddito all'interno dell'Unione europea nel 2012 in media il 20% più benestante della popolazione guadagnava 5,1 volte in più rispetto al 20% meno privilegiato (COM(2014) 130 final). La crisi ha ulteriormente esacerbato le disuguaglianze, mettendo ancor più sotto pressione i sistemi di redistribuzione. Nel nostro paese, rispetto al target di Europa 2020 sono stati compiuti progressi molto limitati, poiché il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale dal 2008 ha avuto andamenti discontinui, scendendo nel 2009 e nel 2010 per poi risalire negli anni successivi sino a raggiungere i 17.146.000 nel 2014 (Eurostat, 2015). Inoltre le disparità economiche e il disagio sociale mostrano nuovi problemi e scenari, in cui l'occupazione non sembra più proteggere (in alcuni casi particolari) dal rischio di povertà ed esclusione sociale (per un approfondimento si veda il par. 6.3).

A livello comunitario è aperta la riflessione e la discussione su quanto la strategia di Europa 2020 abbia inciso sulle dinamiche economiche e sociali di questi ultimi anni, ma soprattutto su quanto possa influire ed orientare il futuro. La revisione di medio termine della strategia europea ha sottolineato la capacità di quest'ultima nel definire un modello di crescita europeo (nonostante i disomogenei risultati raggiunti sino ad ora) evidenziando ostacoli e vantaggi rispetto a quanto proposto. Fra i limiti, il fatto che gli obiettivi proposti non siano esaurienti, non sono vincolanti politicamente e vanno affiancati anche da una valutazione di tipo qualitativo; fra i vantaggi, oltre all'aspetto di base che li rende agili da monitorare, il valore strategico che consente sia di mettere a confronto ed incrociare temi e paesi differenti, su tre dimensioni di crescita interdipendenti e complementari, che offrire un modello di sviluppo nuovo e percorribile (COM(2014) 130 final). Per l'Italia, osservare la situazione del paese tenendo presenti gli obiettivi europei oltre ad offrire un orientamento per il

¹³ Ibidem.

futuro, può consentire di osservare luci ed ombre del nostro paese, in un momento storico particolarmente delicato: pesanti eredità della crisi economica (disoccupazione di lunga durata, bassa crescita, disuguaglianze); aspettative legate all'implementazione della nuova generale e complessa riforma del mercato del lavoro; alcuni degli annosi problemi storici italiani (disoccupazione femminile, disparità regionali, scarso rendimento del capitale umano).

Parte I – Il mercato del lavoro italiano
durante la crisi: evidenze,
riforme e prospettive

2. Il Jobs Act: analisi di una riscrittura del diritto del lavoro

2.1 Premessa

Nel rapporto di monitoraggio dello scorso anno si era accennato all'avvio di un'importante, ed ennesima, riforma del mercato del lavoro intrapresa dall'Esecutivo Renzi, il cd. *Jobs Act*. Nel dicembre 2014, il Parlamento ha, in effetti, conferito una vasta delega per l'intervento sulle principali "componenti" delle politiche del lavoro¹⁴. In realtà, il *Jobs Act* interviene, con maggiore incisività ed ampiezza, nel varco già aperto dalla Riforma Fornero (l. n. 92/2012), ciò, peraltro, senza che la stessa, in circa 24 mesi di concreta operatività, sia stata sufficientemente studiata nel suo impatto occupazionale¹⁵ e forse serenamente sedimentata tra gli operatori economici. D'altro canto, l'*ansia da prestazione* del riformismo nel settore del mercato del lavoro, pare da ricollegare sia a ragioni intrinseche a questo tipo di interventi (forte impatto politico, senza maggiori oneri per la finanza pubblica), sia all'esigenza, per i *policy maker*, di apprestare delle soluzioni rispetto al perdurante periodo di scarsa crescita e disoccupazione. Certo, posti questi caratteri intrinseci alle riforme del mercato del lavoro, la direzione finale che esse assumono possono essere di diverso segno. Di recente, infatti, l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), sulla base di un particolare data-set ed un relativo modello di analisi¹⁶, ha rimarcato la diversa direzione assunta dalle riforme promosse, in questi ultimi anni, sia in Europa, che nei paesi emergenti: mentre nella prima le riforme sono state indirizzate, nel complesso, a ridurre l'intensità della regolazione del mercato del lavoro, invece, nei secondi i cambiamenti di questa regolazione sono stati indirizzati ad incrementare la protezione dei lavoratori¹⁷.

¹⁴ Legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro".

¹⁵ In proposito si rinvia al cap. 5 del presente rapporto.

¹⁶ Ci si riferisce al "*Centre for Business Research Labour Regulation Index*" (CBR-LRI), costruito da ricercatori dell'Università di Cambridge. Utilizzando testi legali è stato creato un "indice sintetico", che consente di sintetizzare i contenuti legali in forma quantitativa, per analisi di carattere statistico. Vedi Aa.Vv., 2015.

¹⁷ Vedi Ilo, 2015, specialmente pp. 118 e ss.

Sulla direzione assunta in Europa, ha anche pesato la strategia politica comunitaria della *flexicurity*, che, d'altro canto, si legge in controluce anche nelle riforme italiane¹⁸. Nel rapporto finale per la valutazione della prima fase di applicazione di questa strategia del 2012¹⁹, il nostro Paese è inserito nei sistemi mediterranei (insieme a Spagna, Grecia, Cipro e Malta) caratterizzati da: una "severa legislazione di protezione dei lavoratori" in favore degli *insider* (lavoratori con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato), una bassa protezione in favore degli *outsider* (lavoratori part-time e temporanei)²⁰, concentrati tra le donne, le minoranze etniche e i giovani, nonché da una spesa pubblica polarizzata sulle pensioni di anzianità e una scarsa copertura delle prestazioni di disoccupazione. Nello stesso documento quindi si osservava che l'Italia, nonostante gli sforzi compiuti, continuava a presentare "una forte enfasi sulla protezione del lavoro". Non appariva cioè sufficientemente perseguito l'obiettivo di quella strategia comunitaria a favore di una mitigazione di questa enfasi, spostando invece l'accento sulle protezioni "nel" mercato (ammortizzatori sociali e politiche attive)²¹. D'altro canto, questa *traslazione delle tutele* è apprezzata anche da altre importanti istituzioni internazionali, ci si riferisce all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), che, di recente, proprio analizzando il *Jobs Act*, ha rimarcato che questa riforma, riducendo i rischi legali ed economici associati al licenziamento, renderà il mercato del lavoro "più efficiente, migliorando l'allocazione delle risorse e la produttività" (Oecd, 2015, 19).

Ciò posto, la legge n. 183/2014 ritorna sulle stesse fondamentali componenti già affrontate dalla l. n. 92/2012, attribuendo una delega *ad ampio spettro* all'Esecutivo in cinque fondamentali materie: ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e in costanza di rapporto di lavoro; servizi per il lavoro e politiche attive; procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché igiene e sicurezza sul lavoro; forme contrattuali ed, infine, maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

L'attuazione di una così vasta opera di riscrittura, di fatto, di gran parte del diritto del lavoro, a dimostrazione del particolare attivismo del Legislatore delegato, si è pressoché conclusa, in quanto sono stati definitivamente approvati ben 8 decreti legislativi²². Ragioni di sintesi e ricostruzione sistematica suggeriscono di svolgere

¹⁸ Si veda in proposito Baronio, 2013.

¹⁹ Vedi Aa.Vv., 2012.

²⁰ Per un approfondimento su questo tema si veda il cap. 4 del presente rapporto.

²¹ Sul punto sia consentito rinviare a Marocco, 2014.

²² In particolare, seguendo l'ordine cronologico, si tratta del: Decreto Legislativo 4 marzo 2015 n. 22, per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati; Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 23, in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti; Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 80, contenente misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro; Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, contenente la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 148, recante il riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 149, contenente la razionalizzazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 150, contenente la riforma dei servizi per il lavoro e di politiche attive; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 151, di semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

l'analisi di questo veramente esteso corpo legislativo per materia, raggruppando cioè i decreti sulla base delle cinque aree di delega fissate dalla legge n. 183.

2.2 Il riordino delle forme contrattuali: la massima espansione del lavoro dipendente a tempo indeterminato

La Riforma Fornero, proprio per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro scaturita dagli interventi di flessibilità *al margine* dei precedenti interventi di riforma (che danno luogo alla ricordata dialettica *insider-outsider*), affrontava la riforma dei tipi contrattuali selettivamente, incentivando o disincentivando la domanda di lavoro nella scelta degli stessi. Alcune tipologie, proprio quelle degli *outsider*, erano decisamente contrastate con *argini civilistici*, finalizzati a restringerne l'utilizzo da parte della domanda di lavoro: lavoro a progetto, partite Iva, associazioni in partecipazione con apporto di lavoro, se in contrasto con i nuovi limiti e i requisiti imposti dalla Riforma, potevano essere convertiti nel tipo contrattuale invece *preferito* dal Legislatore (che era definito il contratto di lavoro "dominante", quello a tempo indeterminato) ed, inoltre, limitazioni e nuovi adempimenti erano imposti in caso di utilizzo del lavoro a chiamata²³. Faceva da *contraltare*, con lo stesso obiettivo, ovvero a favorire la stipula del tipo *preferito*, l'intervento di modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori: alla granitica tutela reale (la reintegra), si è sostituito un apparato sanzionatorio graduato a seconda della violazione posta in essere dal datore di lavoro²⁴.

Seppure l'obiettivo ultimo del *Jobs Act* è comune – favorire il lavoro dipendente a tempo indeterminato – gli strumenti utilizzati sono in parte diversi. Difatti, la riforma del 2015, piuttosto che *punire*²⁵ pare, invece, soprattutto voler *persuadere* i datori di lavoro ad utilizzare quella ora definita "la forma comune di rapporto di lavoro", con una batteria ragguardevole di incentivi. La strategia di *persuasione*, infatti, ha agito su due fronti. Un fronte è stato quello normativo, l'altro quello economico. Prima di passare all'analisi di questa strategia un cenno va fatto, per così dire, ad un *terzo incomodo*, che rischiava, e rischia ancora di più oggi, di *spiazzare* il contratto *preferito*: il contratto a tempo determinato. Nella Riforma Fornero, spinte e limiti all'utilizzo di questa tipologia potevano, perlomeno, essere posti *sul piatto della bilancia* per valutarne *pro e contro*: costituiva certo una prima apertura la possibilità di apporre un termine al contratto fino ad un anno senza dover individuare delle ragioni giustificatrici, ma questa era controbilanciata dall'innalzamento del relativo costo, con l'introduzione di un contributo previdenziale addizionale.

²³ Per una ricostruzione più dettagliata sia consentito rinviare a Baronio, 2013.

²⁴ Vedi più avanti Tavola 2.2, relativa ai vecchi assunti.

²⁵ Per la verità alcuni argini sono stati in effetti posti dal D.Lgs. n. 81/2015, vedi in particolare l'abrogazione, parziale, dell'associazione in partecipazione con apporto di lavoro e l'estensione della disciplina del lavoro subordinato anche alle collaborazioni etero-organizzate (vedi infra par. 1.2.3).

Tavola 2.1 Evoluzione della disciplina del lavoro a termine (2012-2014)

| Intervento normativo | Causali giustificative | Contingentamento | Stop & go | Contributo addizionale |
|---------------------------------|--|---|---|--|
| Riforma Fornero (l. n. 92/2012) | <p>Il datore deve indicare le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che giustificano l'apposizione del termine.</p> <p>La riforma introduce un TD a-causale (senza causale) con le seguenti caratteristiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> - deve essere primo contratto e - di durata non < e non > a 12 mesi - in alternativa il TD a-causale è introdotto, per ragioni specifiche, dalla contrattazione collettiva nel limite del 6% della forza lavoro | I Ccnl fissano limiti quantitativi di utilizzazione del TD | <p>Conversione in TI dalla scadenza, se: TD < 6 mesi continua oltre 30 gg; TD > 6 mesi continua oltre 50 gg</p> <p>La prosecuzione del TD oltre il termine originario, e la sua durata, va comunicata al Cpi</p> | <p>Introdotta dal 1.1. 2013 un contributo addizionale a carico del datore pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.</p> <p>Le ultime 6 mensilità del contributo addizionale sono restituite in caso di trasformazione in TI</p> |
| Decreto Letta (l. n. 99/2013) | <p>Introdotta delle semplificazioni al TD a-causale</p> <ul style="list-style-type: none"> - può essere anche di durata < a 12 mesi (è ammessa una proroga) - affidato ai contratti collettivi, anche aziendali, la potestà di disciplinare un TD a-causale senza limiti | I Ccnl fissano limiti quantitativi anche per i TD a-causale | <ul style="list-style-type: none"> - ridotta la durata (10 gg per TD di durata < a 6 mesi e 20 gg per i TD di durata > ai 6 mesi) - non si applica ad attività stagionali e nelle ipotesi individuate dai contratti collettivi, anche aziendali - abrogato l'obbligo di comunicare al Cpi la prosecuzione del TD oltre il termine originario | Invariato |

segue

segue - Tavola 2.1 Evoluzione della disciplina del lavoro a termine (2012-2014)

| Intervento normativo | Causali giustificative | Contingentamento | Stop & go | Contributo addizionale |
|-------------------------------------|--|---|-----------|--|
| Legge Stabilità 2014 (l. n. 147/13) | | | | Dal 1.1.2014 in caso di trasformazioni a TI il datore recupera l'intero contributo addizionale |
| Decreto Poletti (l. n. 78/2014) | Abrogato il sistema della individuazione di ragioni giustificatrici. Introdotta un TD a-causale di 36 mesi, prorogabile fino a 5 volte, indipendentemente dal numero dei rinnovi | Introdotta un tetto legale (20% dei lavoratori a TI in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione) per i datori di lavoro con + di 5 dipendenti (quelli che occupano fino a 5 posizioni stipulare almeno un TD), i Ccnl possono comunque individuare limiti quantitativi diversi | Invariato | Invariato |

Ebbene, c'è da dire che il tempo indeterminato, nonostante gli incentivi che ci accingiamo ad analizzare, potrebbe continuare a soffrire della concorrenza da parte di quello a termine, stante il superamento della disciplina causale di giustificazione del ricorso a questa tipologia contrattuale introdotto fin dal 2014 (vedi Tavola 2.1)²⁶, superamento confermato, senza sostanziali innovazioni, nel 2015²⁷.

2.2.1 Lo sgravio triennale della stabilità 2015

Il primo fronte su cui ci si è mossi per incentivare il lavoro dipendente stabile è stato quello economico. Con la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) è stato infatti introdotto, con effetto *immediato*, un incentivo economico per le assunzioni a tempo indeterminato. Oltre a modifiche alla deduzione Irap (già prevista dal 2014)²⁸, la Stabilità ha introdotto, a titolo sperimentale, un incentivo – *fino ad esaurimento scorte* e sulla base della priorità delle domande²⁹ – in caso di assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2015, sotto forma di esonero contributivo triennale (ad eccezione dei premi Inail), con tetto annuo pari a 8.060 euro.

Sono previste una serie di esclusioni³⁰, attinenti la natura del datore di lavoro (sono esclusi quelli domestici, ma sono compresi tutti i datori privati imprenditori e non), la tipologia contrattuale di assunzione (non sono incentivate le assunzioni con contratto di apprendistato e lavoro a chiamata³¹), nonché le caratteristiche del lavoratore assunto. La platea dei lavoratori esclusi (quelli che nei 6 mesi precedenti l'assunzione erano titolari di un rapporto a tempo indeterminato, anche con altro datore; lavoratori che nei 3 mesi antecedenti il 1° gennaio 2015 erano in forza a tempo indeterminato presso società controllate o collegate) certifica che il diritto alla fruizione

²⁶ Per maggiori dettagli si rinvia ancora una volta al rapporto di Baronio, 2014.

²⁷ Il D.Lgs. n. 81/2015 non ha introdotto particolari innovazioni alla disciplina, come detto già profondamente modificata dal Decreto Poletti; si segnala: l'introduzione di una disciplina legale suppletiva a quella collettiva con riguardo alla durata massima (12 mesi) dell'ulteriore contratto stipulabile avanti alla Direzione territoriale del lavoro in deroga al tetto massimo di durata di 36 mesi; in tema clausola di contingentamento, si è esteso anche ai contratti di livello aziendale la facoltà di introdurre deroghe in materia (prima erano legittimati i soli Ccnl) e si è ribadito che la sanzione applicabile in caso di superamento del limite quantitativo è solo quella pecuniaria amministrativa, introdotta sempre dal Decreto Poletti e non quella civilistica della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato. Per approfondimenti si veda Menghini, 2015.

²⁸ L'incentivo consente al datore di lavoro la deduzione dell'intero costo del lavoro per i dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato. In aggiunta ai contributi previdenziali e assistenziali e alle quote fisse per ciascun dipendente (7.500 euro, elevati a 13.500 euro per donne e giovani under 35) già previste dal 2014, scatta la deducibilità dell'eccedenza rispetto a quanto sostenuto per questi lavoratori (retribuzioni, Tfr, ratei ferie e permessi, benefit, ecc.).

²⁹ L'incentivo, finanziato con 2 milioni di euro per l'anno 2015, 15 per ciascuno degli anni 2016 e 2017, 11 per il 2018 e 2 per il 2019, è riconosciuto dall'Inps in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e, nel caso di insufficienza delle risorse, l'Inps non prende in considerazione ulteriori domande.

³⁰ Il datore è comunque tenuto a garantire: la regolarità contributiva; la conformità in materia di igiene e sicurezza sul lavoro; il rispetto del trattamento economico e normativo del Ccnl e, se esistente, della contrattazione di secondo livello; il rispetto dei diritti di precedenza.

³¹ L'esclusione di quest'ultima tipologia è stata precisata dalla circolare Inps n. 17 richiamata, posta l'assenza in questa fattispecie del requisito della stabilità della prestazione lavorativa, requisito invece incentivato dalla misura.

dell'incentivo, a differenza del passato, sorge per la semplice assenza di un precedente rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

Insomma la *ratio legis* è la "massima espansione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato" (così la circolare Inps n. 17/2015). Tutte le principali stabilizzazioni verso la forma comune di lavoro (da tempo determinato, da lavoro a chiamata e da lavoro a progetto, ma non da apprendistato, in quanto già a tempo indeterminato) sono premiate, con l'obiettivo di diminuire le fila del cd. lavoro atipico a favore di quello tipico. Nel recente passato, invece, l'incentivo è stato comunque condizionato alla creazione di nuova occupazione. Ci si riferisce al cd. Decreto Letta (l. n. 99/2013), che, in sintesi, sempre incentivando l'assunzione con contratto a tempo indeterminato (ma solo degli *under 30*), richiedeva l'assenza, da almeno 6 mesi, di un qualsiasi "impiego regolarmente retribuito" (la recente occupazione con qualsiasi contratto faceva venir meno il diritto all'incentivo), ma ancor più rigidamente imponeva che l'assunzione (ovvero la trasformazione da rapporto a termine) determinasse un incremento occupazionale netto rispetto all'anno precedente.

Si aggiunga che l'obiettivo della massima espansione del lavoro dipendente a tempo indeterminato è così fortemente perseguito da giustificare la deroga ad un principio generale introdotto dalla Riforma Fornero: l'Inps ha infatti affermato (sempre nella Circolare n. 17) che queste assunzioni sono incentivate "a prescindere dalla circostanza che costituiscano attuazione di un obbligo stabilito da norme di legge o di contratto collettivo di lavoro"³².

Un ultimo elemento va ricordato: la contemporanea abrogazione di un consolidato e strutturale incentivo all'occupazione, quello previsto da una legge del 1990 (l.n. 407/1990), che incentivava l'assunzione a tempo indeterminato, dei lavoratori disoccupati (o sospesi in Cig) da almeno due anni. L'incentivo consisteva, alla stessa maniera di quello introdotto quest'anno, in uno sgravio contributivo triennale, ma al 100%, come quello attuale, solo nel Mezzogiorno (al 50% nel resto del paese).

2.2.2 Le modifiche alla disciplina della "forma comune di rapporto di lavoro"

Per rendere appetibile il lavoro dipendente si è anche intervenuti sul fronte normativo e vale a dire sulla disciplina del contratto di lavoro subordinato, semplificando, in maniera multidimensionale, la gestione del fattore lavoro³³.

³² Ad es. risultano incentivate anche le assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori a termine che, per legge, godono di un diritto di precedenza se abbiano svolto la propria attività per un periodo superiore a sei mesi.

³³ Alle stesse finalità di semplificazione della gestione del rapporto di lavoro possono essere ricondotte alcune novità contenute nel D.Lgs. n. 151/2015, il decreto, appunto, in materia di "semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese". Senza entrare qui nel dettaglio, di un certo rilievo è la modifica ivi contenuta relativa alla disciplina in materia di cd. controlli a distanza dei lavoratori, disciplina rimasta invariata dallo Statuto dei lavoratori. La novità di maggior rilievo, senza dubbio, è l'introduzione di una disciplina *ad hoc* per il controllo che derivi dai cd. strumenti di lavoro ("strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa) e quelli di rilevazione degli accessi e delle presenze. Espressamente, a differenza dal passato, l'utilizzo di questi strumenti non è più sottoposto ai tradizionali oneri procedurali (accordo sindacale o autorizzazione amministrativa), che invece continuano a gravare sul datore di lavoro in caso di impianti audiovisivi e di cd. strumenti di controllo preintenzionale ("strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza"). Altra novità, il cui impatto è però di difficile valutazione, è la disposizione secondo cui le informazioni raccolte tramite gli strumenti di controllo sono legittimamente utilizzabili dal datore "a tutti i fini

In primo luogo, si è facilitato l'adeguamento della quantità complessiva di questo fattore agli andamenti della produzione, grazie al rilassamento della flessibilità in uscita, tramite una nuova modifica alla disciplina relativa ai licenziamenti illegittimi, applicabile alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dopo il 7 marzo 2015 (data di entrata in vigore del su richiamato D.Lgs. n. 23/2015).

In secondo luogo, si è facilitato l'adeguamento della qualità e quantità di lavoro, tramite il rafforzamento dello *ius variandi* del datore e, vale a dire, del potere di quest'ultimo di modificare, rispetto a quanto originariamente pattuito, alcune caratteristiche fondamentali della prestazione lavorativa. A tale rafforzamento pare possano essere ricondotte alcune delle modifiche contenute nel cd. Codice contratti (D.Lgs. n. 81/2015) e cioè l'apertura sulla flessibilità *gestionale* relativa ai compiti del lavoratore esigibili dal datore di lavoro (mansioni) e l'irrobustimento della facoltà di quest'ultimo di richiedere lo svolgimento di prestazioni oltre l'orario originariamente concordato (lavoro supplementare) e di variare la collocazione temporale e la durata della stessa prestazione lavorativa (clausole elastiche).

In terzo luogo, è stata ampliata la scelta dello strumento mediante il quale acquistare il fattore lavoro. Oltre al contratto di lavoro, grazie alla liberalizzazione dello *staff leasing* – sempre disposta dal Codice contratti – si è ampliata la possibilità di ricorrere stabilmente a lavoratori somministrati da agenzie autorizzate.

Iniziando l'analisi dalla flessibilità in uscita, pare subito necessaria una precisazione. Il titolo del D.Lgs. n. 23/2015 appena richiamato fa esplicito riferimento all'introduzione di un nuovo "contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti", tuttavia, ciò si è solo in parte verificato. Dalla discussione parlamentare e dal testo della delega³⁴, poteva in effetti evincersi che l'Esecutivo fosse delegato a disciplinare una nuova tipologia contrattuale³⁵ caratterizzata da una tutela base ridotta rispetto a quella ordinariamente riconosciuta ai lavoratori assunti a tempo indeterminato; tutela base destinata, appunto, a crescere, al progredire dell'anzianità lavorativa. Nel solco delle riforme degli ultimi 20 anni (le riforme della flessibilità al margine all'inizio ricordate), era lecito cioè attendersi l'introduzione di una nuova forma di flessibilità in entrata e vale a dire un nuovo contratto *atipico*, in quanto caratterizzato da una particolare platea soggettiva di applicazione (lavoratori e datori) e/o da una flessibilizzazione/riduzione delle tutele rispetto a quello *tipico*. Secondo uno schema da tempo sperimentato (addirittura dalla metà degli anni '80, si pensi ai contratti di formazione e lavoro), la modifica del regime costi-benefici così ottenuto avrebbe dovuto indurre maggiori flussi di entrata nel mercato del lavoro (assunzioni).

connessi al rapporto di lavoro", a condizione che sia rispettata la disciplina sul trattamento dei dati personali ed in particolare il lavoratore sia stato preventivamente informato delle modalità di uso degli strumenti di controllo.

³⁴ Si veda l'art. 1, comma 7, lett. c), l. n. 183/2014. Ancora più chiaro era l'art. 1 del cd. Decreto Poletti (d.l. n. 34/2014), ove si annunciava, di lì a poco, "l'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente".

³⁵ Nello stesso senso Magnani, 2015.

Tuttavia, nella versione finale della disciplina, si tratta non solo – e non tanto – di una nuova tipologia contrattuale, quanto piuttosto dell'introduzione di un regime sostitutivo di tutela in caso di licenziamenti illegittimi, la cui applicazione non riguarda una platea soggettiva determinata, ma è generalizzata e condizionata alla data di assunzione: riguarda, in primo luogo, tutti gli assunti a tempo indeterminato dopo l'entrata in vigore del decreto. Così facendo, in effetti, si disciplina un nuovo tipo, che *germoglia* accanto al precedente (il contratto a tempo indeterminato tutelato dall'art. 18), il quale, destinato è destinato a perire per *consumzione*, in quanto sopravvive per quanti siano stati assunti prima della *fatidica data*³⁶. La nuova disciplina si applica in altre due evenienze, sempre che si siano verificate dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 23/2015. Alle conversioni (anche giudiziali) di contratto a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato, nonché ai vecchi assunti, ove il superamento della soglia dei 15 dipendenti prevista dall'art. 18, si sia verificato a seguito di nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate dopo il marzo 2015. In questo ultimo caso, cioè, il Legislatore ha voluto evitare che il doppio regime in materia di licenziamenti (*ante* e *post* marzo 2015) rischiasse di perpetuare il *nanismo* imprenditoriale, disincentivando nuove assunzioni stabili da parte di chi si trovasse sotto soglia e intendesse evitare l'applicazione del regime *in esaurimento* (l'art. 18) ai dipendenti già in forza.

Posto questo campo di applicazione, sintetizzando (Tavola 2.2), il nuovo regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo fa, innanzi tutto, salvi i casi in cui continua ad applicarsi la sanzione forte della reintegra (licenziamento discriminatorio, disciplinare, intimato in forma orale, ingiustificato per disabilità fisica o psichica del lavoratore), senza sostanziali novità rispetto alla disciplina introdotta dalla Riforma Fornero nel 2012³⁷. Nei restanti casi (licenziamento per giusta causa, per giustificato motivo soggettivo, per motivi economici, per vizi formali e procedurali), invece, il datore di lavoro, che ha licenziato illegittimamente, è sanzionato con un "indennizzo economico (...) crescente con l'anzianità di servizio". In estrema sintesi, l'unica "tutela crescente" nel tempo è quest'ultima e, in generale, la sanzione della reintegra – sempre più – da regola, dovrebbe divenire l'eccezione rispetto al precetto generale dell'indennità risarcitoria.

Inoltre, rispetto al regime passato, che, comunque, continua a prevedere un intervento del giudice anche sulla determinazione del *quantum* dell'indennità, il nuovo meccanismo sanzionatorio è affidato per intero a parametri matematici ed è pertanto quantificabile *ex ante* dal datore, senza alcuna alea collegata allo svolgimento del giudizio (ad es. in caso di licenziamento economico l'indennizzo è pari a due mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, in misura comunque non infe-

³⁶ È discussa in dottrina la possibilità, continuando la metafora, della sopravvivenza dell'art. 18 per i nuovi assunti in forza dell'autonomia privata, in altre parole per libera scelta delle parti del contratto. Sul tema si veda Tiraboschi, 2015a.

³⁷ Per la verità importanti modifiche sono previste con riguardo al licenziamento disciplinare, non tanto con riguardo alla sanzione, quanto alla identificazione della fattispecie. Va segnalato che per i nuovi assunti, al contrario di quanto previsto in favore dei vecchi assunti, non è più previsto l'intervento dei contratti collettivi o dei codici disciplinari nel graduare la sanzione a seconda delle condotte punibili.

riore a 4 e non superiore a 24 mensilità). Un ulteriore intervento, deflattivo del con-tenzioso, è l'introduzione di nuova forma di conciliazione "agevolata"; è cioè prevista la facoltà del datore di offrire al lavoratore, in sede cd. protetta (Direzione territoriale del lavoro, sede sindacale o giudiziale, commissioni di certificazione), un assegno cir-colare di importo non assoggettato a tassazione, né a contributo previdenziale pari ad una mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, in misura comun-que non inferiore a 2 e non superiore a 18 mensilità. L'accettazione dell'offerta da parte del lavoratore comporta l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia alla impugnazione del licenziamento, anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta.

Quest'ultimo intervento, ma anche altri spunti contenuti nella nuova disciplina³⁸, se analizzati alla luce dell'evoluzione dei *rapporti di forza* all'interno del rapporto di la-voro, testimoniano che la nuova disciplina sembra anche finalizzata a "immunizzare il piano della gestione aziendale nei confronti della discrezionalità valutativa del ma-gistrato" (Liso, 2015, nota 36). L'Ocse, sposando un'ottica di analisi costi-benefici, in-vece, apprezza che la nuova disciplina incrementi la predittività degli oneri del licen-ziamento, diminuendo così il suo costo effettivo. Peraltro, sempre l'Ocse, inferisce che il risparmio così ottenuto verrà investito in posti di lavoro aggiuntivi, poiché si afferma che ciò consentirà alle imprese "di creare più lavoro" (Oecd, 2015, 19). Ma quest'ultima parte dell'analisi è tutta da verificare.

Come detto, poi, si è semplificato l'adeguamento della qualità del fattore lavoro, tramite la modifica della disciplina relativa alle mansioni del lavoratore, anch'essa fissata dallo Statuto dei lavoratori (art. 13 l. n. 300/1970, che modificava l'art. 2103, del codice civile). Questa legge, assai sinteticamente, cristallizzava i compiti assegnati al lavoratore al momento dell'assunzione, riconoscendo lo *ius variandi* del datore (il potere di variare le mansioni) solo in senso *orizzontale* (attribuzione di mansioni "e-quivivalenti", senza diminuzione della retribuzione), ovvero *verticale* (attribuzione di mansioni superiori, con diritto alla retribuzione corrispondente, trascorso un periodo, massimo 3 mesi, di consolidamento della promozione). La posizione del lavoratore all'interno dell'organizzazione produttiva era poi considerata un bene indisponibile, sicché l'attribuzione di mansioni inferiori (*demansionamento*) era esclusa³⁹, non solo se disposta unilateralmente dal datore, ma anche se frutto di un accordo con lo stes-so lavoratore.

³⁸ Emblematico è anche quanto previsto sempre in tema di licenziamento disciplinare, ove è espressamente es-clusa "ogni valutazione" del giudice circa la sproporzione tra licenziamento e il fatto materiale contestato al lavoratore.

³⁹ Per la verità deroghe alla disciplina codicistica appena sintetizzata erano ammesse. In particolare era possibile derogare all'art. 2103 c.c. nel caso di:

- lavoratore divenuto inabile a seguito di infortunio o malattia, con conservazione del trattamento a lui più fa-vorevole proprio delle mansioni di provenienza;
- lavoratrice in gravidanza nel caso in cui le mansioni di assunzione siano ricomprese tra le mansioni a rischio o comunque interdette in relazione allo stato della lavoratrice (con conservazione della retribuzione e della quali-fica corrispondenti alle mansioni precedentemente svolte);
- accordi sindacali stipulati nel corso delle procedure di mobilità che stabiliscano l'assegnazione dei lavoratori in esubero allo scopo di evitare il licenziamento.

Il D.Lgs. n. 81/2015 modifica sostanzialmente questa disciplina⁴⁰. Innanzi tutto, con riguardo alla mobilità orizzontale viene superato il limite della equivalenza professionale, concetto nel tempo riempito di contenuto dall'elaborazione giurisprudenziale, sostituito con il riferimento, più stabile, al livello di inquadramento professionale, con rinvio indiretto all'intervento della contrattazione collettiva⁴¹. In altre parole, al lavoratore potranno essere richieste, ordinariamente, tutte le mansioni ascrivibili all'inquadramento ed alla categoria giuridica di appartenenza (dirigenti, quadri, impiegati e operai). In questo caso, seppure con formula ambigua⁴², è previsto che lo spostamento di mansioni sia accompagnato da interventi formativi per adattare le competenze del lavoratore ai nuovi compiti.

L'altra novità "eclatante" (così Liso, 2015) concerne l'ammissibilità dell'assegnazione a mansioni inferiori, prima – come detto – esclusa. La Riforma ammette ora due ipotesi di demansionamento: quello unilaterale, deciso dal datore di lavoro, senza effetti, se non indiretti⁴³, sulla retribuzione del lavoratore, e quello pattizio, concordato tra le parti, con effetti peggiorativi anche sulla stessa retribuzione.

L'attribuzione di mansioni del livello di inquadramento inferiore, nella prima ipotesi, può essere disposto dal datore se giustificato, con formule in verità piuttosto ampie, da una "modifica degli assetti organizzativi che incide sulla posizione del lavoratore", ovvero nelle "ulteriori ipotesi di assegnazione di mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore" previste dalla contrattazione collettiva. Il demansionamento dovrà essere comunicato in forma scritta a pena di nullità, e, come in caso di mobilità orizzontale, è comunque garantita la conservazione dell'inquadramento superiore e della relativa retribuzione⁴⁴.

Se invece concordata "nell'interesse del lavoratore alla conservazione dell'occupazione, all'acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita", l'assegnazione a mansioni del livello inferiore ha effetti più ampi sul rapporto di lavoro. Ove l'accordo individuale sia stato raggiunto in una "sede protetta", le parti, infatti, sono autorizzate a ridefinire liberamente le mansioni e il trattamento originariamente concordato, sicché questi elementi del contratto di la-

⁴⁰ In materia di mobilità verticale (mansioni superiori), ora esclusa solo nel caso in cui la promozione avvenga "per ragioni sostitutive di altro lavoratore in servizio" (prima si faceva riferimento, è attribuito valore solo suppletivo all'intervento della contrattazione collettiva), si raddoppia (da 3 a 6 mesi) il periodo di consolidamento necessario perché sorga il diritto del lavoratore al trattamento corrispondente all'attività svolta ed, infine, si richiede che il lavoratore non abbia espresso volontà contraria alla promozione.

⁴¹ Liso, 2015, sospende il giudizio su tale modifica. Sottolineando che la modifica si iscrive, come per la modifica alla disciplina dei licenziamenti, nella "tendenza alla semplificazione gestionale", apprezza che la modifica potrebbe aprire nuovi spazi all'autonomia collettiva.

⁴² Sottolinea Tiraboschi, 2015b, che la formula legislativa (l'art. 2013, 3° co, nuovo testo, parla di "obbligo formativo"), sia impropria, non potendo parlarsi neppure di onere in capo al datore di lavoro in quanto, per espresa previsione legislativa, il mancato adempimento di questo *obbligo* "non determina comunque la nullità dell'atto di assegnazione delle nuove mansioni". Stessi dubbi vengono avanzati da Liso, 2015.

⁴³ Non sono salvaguardati, e possono essere esclusi, gli elementi retributivi collegati a particolari modalità di svolgimento della precedente prestazione lavorativa (la modifica delle mansioni potrebbe ad es. comportare la perdita della cd. indennità di maneggio denaro, che spetta solo nel caso in cui le mansioni svolte comportino un continuo maneggio di denaro ed espongano il lavoratore al rischio di errori contabili o finanziari nell'incasso, con relativa responsabilità nei confronti del datore di lavoro).

⁴⁴ Cfr. nota 36.

voro perdono quel carattere di indisponibilità assoluta riconosciuta, invece, nello Statuto dei lavoratori.

La riorganizzazione degli assetti della produzione è facilitata, non solo dal rafforzamento del potere del datore di allocare la forza lavoro appena descritto, ma anche dalla maggiore libertà riconosciuta nel variare durata e dislocazione oraria nell'ambito del lavoro a tempo parziale; ciò, peraltro, fermo restando il lavoro a chiamata, la cui disciplina non è stata sostanzialmente toccata dal *Jobs Act*⁴⁵.

In materia di lavoro a tempo parziale, infatti, è stata svincolata dalla presenza di un'apposita disciplina collettiva la facoltà del datore di richiedere lo svolgimento di prestazioni supplementari (oltre l'orario di lavoro originariamente concordato). In assenza di questa, ed anche senza consenso del lavoratore⁴⁶, il lavoro supplementare potrà comunque essere chiesto dal datore, con un preavviso di almeno 2 giorni lavorativi, in quanto è la legge ora a regolamentare, suppletivamente, limiti e remunerazione per questa prestazione aggiuntiva: essa non potrà essere in misura superiore al 25% delle ore settimanali di lavoro concordate e dovrà essere retribuita con una maggiorazione del 15% della retribuzione oraria⁴⁷. È stata liberalizzata anche la stipula – per iscritto – di clausole elastiche, che ora, come detto, si riferiscono alla variazione sia della collocazione temporale che all'aumento della durata della prestazione originariamente concordata. Fermo restando che spetta alla contrattazione collettiva fissare compensazioni e forma della clausole, anche in questo caso è prevista una via alternativa per introdurre queste clausole: in assenza di una disciplina contrattuale, le parti potranno concordare le clausole avanti alle Commissioni di certificazione, fermo restando la maggiorazione retributiva spettante al lavoratore (15% per le ore interessate alla variazione o all'aumento) e il tetto rispetto alla normale prestazione annua a tempo parziale (non superiore al 25%)⁴⁸.

Infine, si è semplificata la scelta della gestione, interna o esterna del fattore lavoro, tramite la liberalizzazione dello *staff leasing* (la somministrazione a tempo indeterminato), posto che quella a termine era stata già ampiamente liberalizzata in occasione della riforma del contratto a tempo determinato del 2014⁴⁹. Per la prima forma

⁴⁵ Stante questa liberalizzazione, la dottrina (Tiraboschi, 2015b e Ichino, 2015) lamenta che l'attuazione del principio di delega, inteso alla semplificazione delle tipologie contrattuali, avrebbe dovuto imporre l'abrogazione del lavoro a chiamata, da riassorbire esplicitamente nel lavoro a tempo parziale con clausola elastica.

⁴⁶ La disciplina previgente prevedeva invece che per l'effettuazione di lavoro supplementare fosse richiesto il consenso del lavoratore "ove non prevista e regolamentata dal contratto collettivo".

⁴⁷ Il rifiuto del lavoratore di svolgere le prestazioni è ammesso solo se giustificato "da comprovate esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale".

⁴⁸ Viene riconosciuta al lavoratore una facoltà di revoca del consenso attivabile nei casi individuati dalla contrattazione collettiva, ed, anche, per situazioni soggettive, riferibili allo *status* di studente, o di grave stato di salute (patologie oncologiche o gravi patologie cronico – degenerative ingravescenti che possono riguardare anche un familiare), o in caso di assistenza di un portatore di handicap *ex lege* n. 104/1992.

⁴⁹ L'innovazione più importante, già introdotta dal Decreto Poletti, è stata il superamento del sistema delle causali giustificative anche per la somministrazione a termine. Per il resto il Codice Contratti, per lo più, conferma la disciplina previgente ed in particolare la natura del tutto speciale del contratto di lavoro a tempo determinato stipulato tra agenzia e lavoratore, di fatto, esente dai residui vincoli applicabili a tutti gli altri datori di lavoro; al contratto a tempo determinato stipulato dal lavoratore somministrato, infatti, non si applica: il tetto massimo di durata di 36 mesi; il limite massimo di cinque proroghe; i c.d. periodi di *stop & go*; il contingenta-

il sistema previgente prevedeva un sistema di causali giustificative, sicché la conclusione del contratto di *staff leasing* era ammessa solo in particolari settori individuati dalla legge (ad es. marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale, gestione di call-center, ecc.) o dai contratti collettivi, anche di 2° livello. Questo sistema è stato abrogato dal Codice Contratti, ed in analogia a quanto previsto per il contratto a termine, è introdotto un limite quantitativo legale, seppur derogabile dai contratti collettivi (il numero di lavoratori somministrati con contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato non può eccedere il 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore). L'altra novità, che mostra ancora una volta il favore per la *forma comune* di lavoro, è la previsione che le agenzie possano somministrare a tempo indeterminato esclusivamente i lavoratori che abbiano assunto a tempo indeterminato, con una corrispondenza tra contratto commerciale – quello stipulato con l'azienda utilizzatrice – e contratto di lavoro – quello stipulato con il lavoratore – prima non imposta dalla legge.

mento al numero di lavoratori assumibili e il diritto di precedenza in favore del lavoratore che abbia già lavorato a tempo determinato.

Tavola 2.2 Comparazione della disciplina contro licenziamenti illegittimi *post/ante* D.Lgs. n. 23/2015 (contratto a tutela crescente)

| | Nuovi assunti (<i>post</i> 7 marzo 2015) | Vecchi assunti (<i>ante</i> 7 marzo 2015) |
|--|---|--|
| Licenziamento discriminatorio o nullo | <ul style="list-style-type: none"> ● Reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro. ● Risoluzione del rapporto se il lavoratore non riprende servizio entro 30 gg. dall'invito del datore. | Stessa disciplina (sono inclusi anche i dirigenti in caso di licenziamento discriminatorio) |
| Licenziamento intimato in forma orale | <ul style="list-style-type: none"> ● Risarcimento del danno a carico del datore non inferiore a 5 mensilità e pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali. ● <i>Opting out</i>: in sostituzione della reintegra il lavoratore può chiedere un'indennità pari a 15 mensilità della retribuzione, non soggetta a contribuzione previdenziale. | |
| Licenziamento ingiustificato per disabilità fisica o psichica del lavoratore | | |
| Licenziamento disciplinare | <p>In caso di insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore:</p> <ul style="list-style-type: none"> - alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro - al pagamento di un'indennità risarcitoria non superiore a 12 mensilità commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire accettando una congrua offerta di lavoro. - Il datore di lavoro è condannato al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, senza applicazione di sanzioni per omissione di contributi. - Al lavoratore è attribuita la facoltà di <i>opting out</i>. | <ul style="list-style-type: none"> - In caso di insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore: - alla reintegrazione nel posto di lavoro. - al pagamento di un'indennità risarcitoria non superiore a 12 mensilità, commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. - Al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione, maggiorati degli interessi nella misura legale senza applicazione di sanzioni per omissione o ritardata contribuzione. - Il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'<i>opting out</i>. |

segue

segue - Tavola 2.2 **Comparazione della disciplina contro licenziamenti illegittimi *post/ante* D.Lgs. n. 23/2015 (contratto a tutela crescente)**

| | Nuovi assunti (<i>post</i> 7 marzo 2015) | Vecchi assunti (<i>ante</i> 7 marzo 2015) |
|--|---|---|
| Licenziamento economico (giustificato motivo oggettivo) | Il datore è condannato al pagamento di un'indennità (non assoggettata a contribuzione previdenziale) pari a 2 mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità. | Il datore è condannato al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti |
| Licenziamento per superamento periodo di comporto | Stessa disciplina del licenziamento economico (indennità non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità) | Stessa disciplina del licenziamento disciplinare (reintegra pagamento di un'indennità risarcitoria non superiore a 12 mensilità) |
| Vizi formali e procedurali | Il giudice condanna il datore al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 2 e non superiore a 12 mensilità | Il giudice condanna il datore al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di 6 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto |
| Licenziamento collettivo | <ol style="list-style-type: none"> 1) In mancanza di forma scritta si applica la disciplina del licenziamento discriminatorio (reintegra+risarcimento del danno) 2) In caso di violazione delle procedure o dei criteri di scelta si applica la disciplina del licenziamento economico (indennità non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità) | <ol style="list-style-type: none"> 1) In mancanza di forma scritta si applica la disciplina del licenziamento discriminatorio (reintegra+risarcimento del danno) 2) In caso di violazione delle procedure si applica stessa disciplina licenziamento discriminatorio (reintegra+indennità) 3) Violazione dei criteri di scelta si applica stessa disciplina del licenziamento disciplinare (reintegra+indennità) |
| Piccole imprese (sotto 15) | Il giudice condanna il datore al pagamento di una indennità non inferiore a 2 e non superiore a 6 mensilità | Il giudice condanna il datore al pagamento di un'indennità di importo compreso fra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto |
| Organizzazioni di tendenza | Si applica la disciplina del tutele crescenti | Non si applica l'art. 18 |

segue

segue - Tavola 2.2 **Comparazione della disciplina contro licenziamenti illegittimi *post/ante* D.Lgs. n. 23/2015 (contratto a tutela crescente)**

| | Nuovi assunti (<i>post</i> 7 marzo 2015) | Vecchi assunti (<i>ante</i> 7 marzo 2015) |
|---------------------------------|--|--|
| Offerta di conciliazione | Al fine di evitare il giudizio il datore può offrire al lavoratore un importo, che non costituisce reddito imponibile ai fini dell'Irpef e non assoggettata a contribuzione previdenziale, pari a una mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del Tfr per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 2 e non superiore a 18 mensilità, mediante consegna al lavoratore di un assegno circolare. L'accettazione dell'assegno comporta l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia alla impugnazione del licenziamento anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta. | |

2.3 La riforma delle altre tipologie contrattuali

Se è vero, come visto nel paragrafo precedente, che la strategia del *Jobs Act* è soprattutto di incentivazione del contratto subordinato a tempo indeterminato, ciò non toglie che la legge di delega prevedeva anche una "semplificazione, modifica o superamento delle tipologie contrattuali". Si considerava, pertanto, anche la possibilità di *imporre* la scelta verso la "forma comune di lavoro", tramite l'introduzione di limiti di operatività e di utilizzo del lavoro atipico.

Il Legislatore del 2015, in alcuni casi, ha deciso di conservare alcuni dei limiti introdotti dalla riforma Fornero, in altri ha preferito apprestare argini ulteriori, in altri ancora ha posto limitazioni di diverso contenuto, anche modificando sostanzialmente funzione e *ratio* del tipo contrattuale, con esiti che non potranno che essere valutati nel tempo.

L'unica tipologia contrattuale che sostanzialmente non ha subito modifiche tra il 2012 e il 2015 – e che, pertanto, conserva quei limiti di operatività già vigenti e che, in effetti, hanno sortito gli esiti limitativi auspicati⁵⁰ – è il lavoro a chiamata⁵¹, che,

⁵⁰ Dopo l'entrata in vigore della Fornero, l'analisi delle comunicazioni obbligatorie (vedi cap. 5) mostra che si è assistito ad una oggettiva caduta nelle attivazioni di questo contratto, il cui utilizzo, in seguito, si è assestato su un livello fisiologico.

come detto, non subisce sostanziali modifiche nell'ambito del Codice contratti. Si è già detto che, in verità, quest'ultimo non ha sostanzialmente toccato neanche il contratto a termine, ma questo perché era stato appena riformato dallo stesso Esecutivo.

Solo parzialmente lo stesso può dirsi per il lavoro accessorio, perché è possibile notare una certa apertura rispetto alla disciplina previgente (cd. Buoni Lavoro). L'impianto rimane quello della Riforma Fornero e dal cd. Decreto Letta del 2013 (l. n. 99/2013) che, nel complesso, hanno sostituito un campo di operatività fondato su settori e platee soggettive specifiche con un limite economico complessivo di utilizzo; tuttavia, il Codice contratti ha disposto l'innalzamento di questo limite (da 5 mila a 7 mila euro), seppur manifestando una certa diffidenza per l'impiego dei voucher lavoro da parte di imprenditori o professionisti, come testimoniato dalla previsione che impone solo a questi soggetti sia l'acquisto telematico dei *voucher* – più facilmente sorvegliabile – sia, in analogia a quanto previsto per il lavoro a chiamata, l'obbligo di comunicazione preventiva telematica della prestazione alla Direzione Territoriale del Lavoro.

In due casi, per la verità marginali dal punto di vista quantitativo, il *Jobs Act*, tramite il più volte richiamato Codice contratti, è stato perfino più draconiano della l. n. 92/2012: il contratto di associazione in partecipazione con apporto di lavoro e il lavoro ripartito, infatti, vengono espunti dall'ordinamento, seppure – va detto – spazi per una loro *sopravvivenza alternativa* paiono percorribili⁵².

La novità più rilevante – anche dal punto di vista mediatico – è invece costituita dal superamento del lavoro a progetto, anche perché si tratta di tipologia, invece, apprezzabile in termini quantitativi, anche se la Riforma Fornero ha avuto già l'effetto di restringerne l'utilizzo⁵³.

⁵¹ Si ricordi che il Decreto Letta del 2013 (l. n. 99/2013) ha parzialmente modificato la disciplina di questo contratto; da una parte è stata prevista una mitigazione della sanzione amministrativa in caso di mancata comunicazione alla DTL della durata della prestazione; dall'altra, è stata introdotta una limitazione al suo utilizzo, disponendo che il contratto è ammesso per un periodo complessivamente non superiore a 400 giorni di lavoro effettivo nell'arco di 3 anni (in caso di superamento il contratto si converte TI a tempo pieno).

⁵² Il contratto di associazione in partecipazione con apporto di lavoro continua ad essere ammesso dall'ordinamento, peraltro senza i limiti introdotti dalla Fornero (al massimo 3 associati con apporto di lavoro nella medesima attività), se l'associato è una persona giuridica. Infatti, l'ultima versione dell'art. 53, D.Lgs. n. 81/2015, solo per il caso in cui l'associato sia una persona fisica stabilisce che l'apporto (...) non può consistere, nemmeno in parte, in una prestazione di lavoro". I margini di sopravvivenza del lavoro ripartito discendono invece, come giustamente sottolineato da Tiraboschi, 2015, dal fatto che l'abrogazione della disciplina legale non travolge certo l'autonomia privata e cioè la possibilità per datore e lavoratori di disciplinare alternativamente il lavoro ripartito. Magari, anche in sede collettiva, si potrà cogliere l'occasione per superare talune incomprensibili limitazioni della disciplina del 2003, che senz'altro hanno avuto un peso nella sua scarsa diffusione. Ci si riferisce alla norma che limitava la condivisione della prestazione a due soli lavoratori e quella che imponeva ai lavoratori l'obbligo di comunicare preventivamente al "datore di lavoro, con cadenza almeno settimanale, in merito all'orario di lavoro di ciascuno dei soggetti coobbligati". Si trattava di un inutile aggravio procedurale, tra l'altro, in contrasto con la facoltà attribuita ai lavoratori "di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni tra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro".

⁵³ Vedi ancora cap. 5.

Seppure è azzardato comprendere, nell'immediatezza della riforma, possibili effetti e considerare tutte le possibili interpretazioni in punta di diritto⁵⁴, ci sembra possibile fissare alcuni sereni punti fermi.

Il primo. È prevista – ma non immediatamente – una estensione del campo di applicazione della disciplina del lavoro subordinato. A partire dal 1 gennaio 2016, questa disciplina si applica anche alle "collaborazioni organizzate dal committente" (così la rubrica dell'art. 2, D.Lgs. n. 81), ovvero sia quelle "che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro". In altre parole è questa la nuova barriera posta dal Legislatore per contrastare quei rapporti che, mascherati da lavoro autonomo, vanno più propriamente qualificati – e di conseguenza tutelati – come lavoro dipendente. Tuttavia non tutte le collaborazioni etero-dirette sono *ricondotte* al lavoro dipendente, continuano infatti ad applicarsi, seppure con qualche differenza, le esenzioni già previste al campo di applicazione del lavoro a progetto in favore di alcune categorie di committenti e di collaboratori⁵⁵. Inoltre, sempre in continuità con il precedente regime, le parti sociali sono state autorizzate ad escludere queste collaborazioni dal lavoro dipendente tramite appositi accordi⁵⁶.

Il secondo. Si dispone la contemporanea abrogazione del lavoro a progetto. La disciplina ad esso relativa, contenuta nel cd. Decreto Biagi (art. 61 e ss, D.Lgs. n. 276/2003), è abrogata e per l'avvenire, non sarà più necessario rispettare quelle regole; vale a dire, sommariamente: individuare per iscritto un progetto, fissare un termine temporale alla collaborazione, parametrare il compenso ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale, adeguarsi alla disciplina legale in caso di eventi sospensivi della prestazione (gravidanza, malattia e l'infortunio) e di recesso del contratto. Chiaramente, vale la pena sottolinearlo, non varrà per il futuro anche la disciplina sanzionatoria prevista da quel Decreto (ci si riferisce alla presunzione assoluta di conversione in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato in caso di assenza del progetto). La disciplina del lavoro a progetto appena sommariamente ricordata, continuerà invece ad applicarsi, transitoriamente, solo per la regolazione dei "contratti già in atto" al giugno 2015 (data di entrata del Codice contratti).

Il terzo punto, implicitamente ricavabile da quanto sin qui detto. Conservano la qualificazione di lavoro autonomo – e non poteva essere altrimenti – tutte le collaborazioni coordinate e continuative che non sono etero "organizzate" dal committente e

⁵⁴ Per una diversa prospettiva Passerelli, 2015 e Chiusolo, 2015.

⁵⁵ E cioè: le collaborazioni di esercenti professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in albi professionali (avvocati, commercialisti, ecc.); quelle prestate dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni; quelle rese, a fini istituzionali, in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche e, sino al 2017, alla PA. Non sono stati considerati, diversamente dal passato, i pensionati.

⁵⁶ Potranno essere escluse quelle collaborazioni per le quali "accordi collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore".

cioè non presentano i "requisiti" indicati al primo punto. D'altro canto, è, infatti, espressamente ammesso che le parti del contratto possono ricorrere alle sedi di certificazione (Università abilitate, consulenti del lavoro, Direzioni territoriali del lavoro, ecc.) proprio per certificare "l'assenza dei requisiti". A queste collaborazioni, posta l'abrogazione della disciplina civilistica speciale contenuta nel Decreto Biagi, tornerà ad applicarsi quella generale – e piuttosto scarna – contenuta nel Codice civile relativa al lavoro autonomo, con la restituzione alla autonomia privata di maggiore libertà, non solo di forma, nella configurazione del contratto. Non è stata abrogata, e quindi si applica alle collaborazioni autonome, la, invece ricca, disciplina tributaria, previdenziale (la Gestione separata Inps sopravvive e il D.Lgs. n. 80 ha ridisciplinato la prestazione di disoccupazione *ad hoc* dei collaboratori, la DIS-COLL, su cui vedi par. 1.5), amministrativa e in materia di sicurezza e salute dei lavoratori.

È impossibile predire, allo stato, quali saranno gli effetti di questa nuova disciplina, se cioè inibiranno – o addirittura promuoveranno, come qualcuno lamenta (Chiusolo, 2015) – le collaborazioni autonome (quelle, come detto, non etero-organizzate). Resta che, a conferma dell'approccio più persuasivo che punitivo del Legislatore del 2015, il Codice contratti prevede un apposito incentivo per promuovere la transizione delle collaborazioni a progetto e delle cd. Partite Iva verso il lavoro dipendente. Viene infatti introdotta – a decorrere dal 1 gennaio 2016 e non più fino al 31 dicembre 2015, come originariamente previsto nella bozza di decreto⁵⁷ – una procedura volta alla trasformazione delle collaborazioni e delle Partite Iva in essere in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Sarà necessario rispettare alcune condizioni, in sintesi: la sottoscrizione di un atto di rinuncia alle pretese per il passato da parte del collaboratore e il divieto del datore di licenziare per un anno (ad eccezione che per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo). Questi ultimi beneficeranno quindi di un incentivo sotto forma di condono totale degli oneri contributivi, assicurativi e fiscali.

Infine, si ritorna sulla tormentata disciplina dell'apprendistato che, insieme al contratto a termine, sono state le tipologie contrattuali sottoposte, per così dire, a *revisioni annuali*, a partire dal 2012, nel caso specifico del primo, nel tentativo di far, finalmente, *partire il motore*.

Come espressamente dichiarato dal Legislatore delegato l'obiettivo è quello di integrare organicamente, in un sistema duale, formazione e lavoro. A tal fine la prima e la terza tipologia sono profondamente ritoccate, in particolare alleggerendo, in maniera significativa, il datore di lavoro dal costo della formazione, sia quella interna (come, d'altro canto, avviene da sempre ed, ancora oggi, per la seconda tipologia), ma soprattutto dai costi di quella esterna, per la quale il datore, di regola, non è tenuto a remunerare lo studente.

⁵⁷ L'effetto della previsione originaria era il possibile cumulo con l'incentivo dello sgravio contributivo triennale previsto dalla Stabilità 2015 (vedi par. 2.2.1). Evidentemente, la stima sul possibile impatto sulle casse pubbliche e la ormai consueta clausola di invarianza di spesa che accompagna anche questa riforma hanno indotto a spostare in avanti, in attesa di tempi migliori, il termine *a quo* della procedura di stabilizzazione.

Per realizzare il sistema duale, in primo luogo, le due tipologie sono state ordinate, collegandole, per evitare possibili sovrapposizioni, a titoli conseguibili in successione propedeutica. La prima tipologia – ora denominata “apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore – viene dedicata al conseguimento di tutti i titoli dell’istruzione “secondaria”, ovvero dell’istruzione e formazione tecnica superiore per cui non è necessario un diploma di istruzione secondaria superiore (IFTS). Il terzo – “apprendistato di alta formazione e ricerca” – proprio a garanzia della ricordata propedeuticità – richiede il possesso da parte del giovane dei titoli conseguibili anche con la prima tipologia (diploma di istruzione secondaria superiore ovvero di un diploma professionale, conseguito nei percorsi di istruzione e formazione professionale integrato da un certificato di istruzione e formazione tecnica superiore o del diploma di maturità professionale all’esito del corso annuale integrativo).

In secondo luogo, una serie di importanti modifiche alla disciplina legale di entrambe le tipologie, mostra che il Legislatore delegato sembra riconoscere valore economico di per sé alla formazione impartita allo studente. Per entrambe le tipologie, infatti, è previsto che per le ore di formazione svolte nella istituzione formativa, il datore di lavoro sia esonerato da ogni obbligo retributivo, mentre per quelle a carico dello stesso datore, è riconosciuta al lavoratore una retribuzione pari al 10% di quella che gli sarebbe dovuta, pur facendo salve le diverse previsioni dei contratti collettivi. Si noti poi che, per entrambe le tipologie, è fissata una durata massima alla formazione che lo studente deve svolgere nell’istituzione formativa di provenienza⁵⁸; si tratta di un cambio di prospettiva, che certifica, una volta riconosciuta la dualità del sistema, il valore formativo pubblico riconosciuto alla formazione svolta in azienda.

Infine, il rilievo attribuito all’adempimento dell’obbligazione formativa è altresì dimostrato dagli effetti sul contratto di lavoro del mancato raggiungimento degli stessi obiettivi formativi: nel caso della prima tipologia di apprendistato, questo inadempimento giustifica, infatti, la proroga fino ad un anno del contratto, proprio per consentire il conseguimento del titolo, ma, soprattutto, costituisce una specifica ipotesi di giustificato motivo di licenziamento.

2.4 Dalla flexibility alla security: le misure a tutela della conciliazione e della genitorialità

Ricostruita fin qui la *flexibility*, bisogna ora considerare l’altra *faccia della medaglia* della strategia di *flexicurity* comunitaria e vale a dire la promozione della *security*. A tale finalità possono essere ricondotti gli interventi in materia di politiche attive e passive – che vanno considerati in stretta connessione tra loro – e quelli relativi alla

⁵⁸ Per la prima tipologia la formazione esterna all’azienda non può essere superiore al 60% dell’orario ordinamentale per il secondo anno e al 50% per il terzo e quarto anno. Per la terza, di norma, non essere superiore al 60% dell’orario ordinamentale.

conciliazione vita-lavoro e il sostegno alla genitorialità. Già solo l'elencazione di queste materie evidenzia un elemento peculiare della *security* che, rispetto alle modifiche relative alla *flessibilità*, ne rende più complessa l'articolazione e, soprattutto, la sua concreta attuazione: infatti le misure concernenti la *sicurezza*, proprio perché secondo l'approccio comunitario devono essere spostate *dal* rapporto di lavoro al mercato, comportano non solo una nuova distribuzione del *rischio*, ma soprattutto implicano un forte investimento pubblico. Si tratta cioè di assicurare, tra l'altro, risorse per finanziare le misure (prestazioni economiche e/o servizi) previste quando si verifica l'evento protetto – nascita e cura di un figlio/a, disoccupazione o sospensione del rapporto di lavoro.

Il carattere oneroso della *security* si scontra, tuttavia, con la clausola della invarianza di spesa, che – puntualmente – accompagna anche il *Jobs Act*, limitando quindi gli spazi di manovra del Legislatore delegato. Peraltro, proprio riconoscendo questo carattere, si è meritoriamente *tornati sui propri passi* e, con la già ricordata Legge di Stabilità 2015, è stato istituito un apposito fondo per accompagnare la Riforma nel suo complesso⁵⁹. Un'attestazione della maggiore problematicità dell'attuazione di questa parte della riforma è testimoniata dalla complicata vicenda relativa al reperimento delle risorse necessarie a finanziare le misure contenute nel D.Lgs. n. 80/2015, quello concernente gli interventi a protezione del primo degli eventi appena ricordati – la nascita e cura di un figlio/o. Originariamente quasi tutte le misure ivi contenute erano, infatti, caratterizzate da un campo di applicazione temporale piuttosto limitato (il 2015) e solo grazie ai risparmi realizzati nell'ambito di un altro dei decreti legislativi approvati (D.Lgs. n. 148/2015 in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, vedi par. 1.5.1) è stato possibile conferire strutturalità all'intervento nel suo complesso. D'altro canto, proprio esigenze di risparmio avranno, con tutta probabilità, indotto a rinunciare all'attuazione di principi di delega pur conferiti dalla l. n. 183/2014: ci si riferisce alla prevista introduzione del cd. *tax credit*, un incentivo fiscale per incentivare il lavoro femminile, da armonizzare con il regime di detrazioni per il coniuge a carico, e al programmato intervento per favorire l'integrazione dell'offerta di servizi per le cure parentali forniti nell'ambito del sistema delle relazioni industriali (aziende, fondi o enti bilaterali) con quelli erogati dal sistema pubblico-privato dei servizi alla persona⁶⁰. Altri spunti, seppur nascosti nella delega (vedi l'art. 1, comma 9, lett. g, ove si parla esplicitamente di "paternità"), non hanno ricevuto completa attuazione, forse anche manifestando un certo ritardo culturale in materia (vedi Gottardi, 2015). Ci si riferisce alla previsione di misure atte a favorire una maggiore condivisione dei ruoli di cura all'interno della coppia, che a-

⁵⁹ Il comma 107, art. 1 della l. n. 190/2014 istituisce un fondo, con una dotazione di 2.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017, all'esplicito scopo di "fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti".

⁶⁰ Sul cd. voucher *baby sitting* asili nido, introdotto dalla Legge Fornero e da ultimo rifinanziato, e che interviene proprio per sopperire, temporaneamente, ai deficit di questo sistema si veda cap. 6, il par. 6.2.

vrebbe potuto essere maggiormente promossa, anche migliorando ed estendendo istituti già presenti nell'ordinamento: è il caso del veramente esiguo mini-congedo obbligatorio introdotto dalla Riforma Fornero⁶¹, che si poteva trovare occasione di modificare in questa sede.

Passando al contenuto del decreto in materia di conciliazione e genitorialità, esso si pone nel solco dei precedenti interventi in materia (Gottardi, 2015) realizzando, in primo luogo, un'operazione di *drafting* normativo, grazie al "recepimento", nel testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, delle innovazioni discendenti dalle sentenze della Corte Costituzionale nel frattempo intervenute⁶².

Le novità più importanti concernono, invece, la fruizione di strumenti tipici di conciliazione, estesi in durata, modalità di fruizione e platea soggettiva.

È stata prolungata da 8 a 12 anni la fascia di età del figlio/a che legittima il diritto alla fruizione del congedo parentale (quello cd. facoltativo), pur rimanendo invariata la durata complessiva del periodo di congedo (pari a 10 mesi, 11 se il padre si astiene dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a 3 mesi). Corrispondentemente è stato anche esteso l'arco temporale entro cui questo stesso congedo è coperto da indennizzo (30% della retribuzione): il periodo indennizzato è ora fino a i 6 anni di vita del figlio (prima era fino ai 3).

Sono inoltre introdotte semplificazioni che oggettivamente facilitano l'utilizzo dello stesso congedo da parte dei genitori: esso diviene infatti fruibile su base oraria, anche in assenza della contrattazione collettiva, grazie alla introduzione di una disciplina legale suppletiva (in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero) ed è, nel contempo, ridotto il termine di preavviso in favore del datore di lavoro (5 giorni in caso di fruizione a giorni, 2 giorni in caso di fruizione a ore, prima fissato a 15 giorni).

Sempre al fine di favorire i genitori nella gestione del loro tempo di cura e di lavoro, va qui segnalato che il Codice contratti, analizzato nei paragrafi precedenti, ha introdotto, alternativamente allo stesso congedo parentale, un diritto soggettivo alla trasformazione a part-time: i genitori potranno richiedere – per una sola volta – di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale, sempre con una riduzione massima di orario pari al 50%. In questa ipotesi il preavviso richiesto è di 15 giorni.

Con la stessa tecnica promozionale studiata nei paragrafi precedenti (ci si riferisce agli incentivi normativi legati al contratto a tutele crescenti), è poi riconosciuto ai datori un importante incentivo normativo all'utilizzo di una particolare modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, che, in maniera innovativa, favorisce la conciliazione. Infatti, i datori privati che, sulla base di accordi collettivi, facciano ricorso

⁶¹ Come è noto la legge 92/2012 ha riconosciuto anche al padre, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, un giorno di congedo obbligatorio da fruire entro i primi 5 mesi del bambino/a, che si somma a quello spettante alla madre. L'estensione di altri due giorni lavorativi, invece, spetta asolo in alternativa al congedo della madre.

⁶² È questo del riconoscimento del diritto alla indennità di maternità anche nei casi di licenziamento per giusta causa della lavoratrice, oltre ai casi di cessazione dell'attività aziendale e di scadenza del termine del contratto di lavoro, quando la risoluzione del rapporto di lavoro si verifici durante i periodi di congedo per maternità.

al telelavoro per motivi legati ad esigenze di conciliazione, possono escludere i lavoratori ammessi al telelavoro dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

Altre novità riguardano poi l'esercizio dei diritti di conciliazione e genitorialità in particolari condizioni. È questo il caso della fruizione del congedo di maternità (cd. obbligatorio) nel caso di parto prematuro e di ricovero del neonato⁶³, nonché della tutela specifica riconosciuta alle donne vittime di violenza di genere, inserite in percorsi di protezione certificati⁶⁴.

Il D.Lgs. n. 80 – anche su spinta della giurisprudenza costituzionale – poi porta a compimento l'equiparazione tra genitori naturali e quelli adottivi o affidatari, mediante l'estensione in favore di questi ultimi di una serie di tutele: divieto di adibire al lavoro notturno; congedo non retribuito per il periodo di permanenza all'estero; riconoscimento, alle stesse condizioni, del congedo parentale e della relativa indennità, dal momento d'ingresso del minore nella famiglia adottiva o affidataria.

Infine è stabilizzata l'estensione di alcune tutele in favore dei lavoratori non dipendenti (autonomi, liberi professionisti ed anche – si noti – dei collaboratori coordinati e continuativi, a conferma della loro *sopravvivenza*, vedi par. 2.3); si segnalano in particolare l'estensione ai lavoratori autonomi del congedo di paternità (diritto all'astensione e alla relativa indennità, nei casi in cui la madre, sia deceduta, gravemente inferma, o in caso di abbandono o di affidamento esclusivo del figlio al padre), del principio cd. di automaticità delle prestazioni (indennità di maternità riconosciuta anche nel caso di omissione dei contributi da parte del datore), nonché della durata dell'indennità di maternità (da 3 a 5 mesi) nel caso di adozione/affidamento.

⁶³ Nel primo caso i giorni di congedo non fruito si aggiungono al periodo di congedo residuo spettante dopo il parto, anche quando questo periodo superi il limite di 5 mesi. Nel caso di ricovero del neonato in struttura pubblica o privata è riconosciuto il diritto della madre di chiedere la sospensione del congedo obbligatorio e di usufruirne dalla data di dimissione del figlio (il diritto è riconosciuto anche per i casi di adozione e di affidamento).

⁶⁴ È riconosciuto in favore di queste lavoratrici:

- il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo retribuito di massimo di tre mesi, fruibile sia su base giornaliera che oraria nell'arco temporale di 3 anni;
- il diritto a fruire, nel periodo di astensione, di un'indennità interamente corrispondente all'ultima retribuzione;
- il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, con diritto al ritorno a tempo pieno;
- per le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il diritto alla sospensione del contratto eventualmente in corso per un massimo di 3 mesi.

2.5 Le politiche passive: alla ricerca della universalità, tra vincoli di bilancio e sperimentazioni

Continuando l'analisi delle innovazioni apportate dal *Jobs Act* dal lato *security*, va fatta una premessa prima di esaminare, in questo paragrafo le politiche passive e, nel successivo, quelle attive.

L'auspicato processo di traslazione delle tutele dei lavoratori *dal* rapporto di lavoro *al* mercato non dovrebbe comportare una loro complessiva attenuazione. In altre parole, agli interventi dal lato *flexibility* dovrebbero corrispondere, in maniera inversamente proporzionale, quelli dal lato *security*: se si affievolisce la stabilità dell'impiego (nel caso di specie si estende e si riduce nel *quantum* la tutela economica in caso di licenziamento illegittimo) deve, al medesimo istante, corrispondere – ciò afferma la strategia della *flessicurezza*⁶⁵ – un innalzamento, per così dire, di pari grado sul piano della protezione sociale; in primo luogo, attraverso più robuste tutele economiche in caso di disoccupazione e, in secondo luogo, mediante più efficienti politiche pubbliche a sostegno del diritto al lavoro.

Perlomeno dal punto di vista della coincidenza temporale degli interventi, il Legislatore del *Jobs Act* ha mostrato attenzione ai suggerimenti di *policy* comunitari e, pertanto, contemporaneamente alla riforma del regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo (D.Lgs. n. 23/2015 già esaminato) è stata approvata la nuova disciplina degli "ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria" (D.Lgs. n. 22/2015; a quelli in costanza di rapporto è dedicato il D.Lgs. n. 148/2015, che tratteremo più avanti). Peraltro, il trattamento di disoccupazione era stato già profondamente modificato dalla Riforma Fornero⁶⁶ e il, piuttosto esteso, periodo transitorio per la completa entrata a regime della disciplina ivi stabilita (1° gennaio 2016) non si era ancora concluso.

I tre principali principi ispiratori di questo ulteriore *restyling* sono stati fissati dalla legge delega: omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento, rafforzando il suo carattere assicurativo; universalizzazione del campo di applicazione di questo unico trattamento, da estendere sino all'area del lavoro autonomo economicamente dipendente; introduzione – eventuale – di un nuovo sussidio, a carattere non contributivo, rivolto ai disoccupati involontari in condizione economica di bisogno.

In attuazione della delega, pertanto, il D.Lgs. n. 22/2015 già richiamato ha stabilito che dal 1° maggio 2015 decorre la "Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl)". Come si evince dalla Tavola 2.3, nel confronto con le previgenti prestazioni di disoccupazione (ASpl e Mini ASpl), rimane invariato il campo di applicazione (beneficiari e stato occupazionale) e le condizioni di fruizione (decadenza,

⁶⁵ Sottolinea questo aspetto Tiraboschi, 2015c, richiamando in proposito i *Key policy messages from the Peer Review on 'Flexicurity'* elaborati nel 2014 nell'ambito del *Mutual Learning Programme* promosso dalla Commissione europea. Infatti, secondo questo documento perchè la flexicurity funzioni, da una parte, "there must be a base level of social security in place e, dall'altro, "Active Labour Market Policies (ALMP) with a broad coverage are a key element".

⁶⁶ Per i dettagli si veda Baronio, 2013.

sospensione e cumulo con altri redditi)⁶⁷. Le novità, invece, si registrano tutte sul lato dei requisiti di accesso (anzianità di servizio e contributiva) e sul *quantum* della prestazione (durata, misura e *decalage*)⁶⁸. Il principio della omogeneizzazione dei trattamenti, invece, è solo in parte realizzato: se la NASpl è frutto della fusione disciplinare del trattamento riconosciuto nel caso di perdita involontaria di un lavoro subordinato, del tutto disatteso rimane invece l'altro criterio e principio di delega, in quanto, come si dirà, sopravvive un trattamento *ad hoc* per i lavoratori autonomi.

Con riguardo al trattamento di disoccupazione spettante ai lavoratori dipendenti conviene soffermare l'attenzione sulle novità già accennate, posto che il campo di applicazione fissato dalla riforma del 2012 non è stato intaccato (si pensi alla estensione in favore degli apprendisti e dei soci lavoratori di cooperativa).

La NASpl, in primo luogo, presenta un ampliamento della platea dei potenziali beneficiari rispetto al passato (per meglio dire rispetto alla ASpl), ottenuta mediante la consistente riduzione dei requisiti di assicurazione e di contribuzione per il diritto al trattamento: dal punto di vista assicurativo, prima erano richiesti almeno due anni dal versamento del primo contributo contro la disoccupazione, ora diviene sufficiente un mese di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti; dal punto di vista contributivo, generalizzando il requisito della Mini-ASpl, sono ora sufficienti poco più di 3 mesi di contribuzione (13 settimane) nei 4 anni precedenti (prima, per l'ASpl, erano necessari 12 mesi nel biennio precedente). Dell'abbassamento delle soglie d'accesso dovrebbero in particolare beneficiare i lavoratori discontinui, tra gli altri, i titolari di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, caratterizzato, come visto, da un livello inferiore di stabilità dell'impiego. A bilanciare la riduzione dei requisiti di accesso corrisponde, come previsto dalla delega, il rafforzamento del criterio assicurativo; in altre parole, misura e durata del trattamento, in particolare quest'ultima, vengono più strettamente collegati alla "pregressa storia contributiva del lavoratore". Il calcolo del cd. tasso di rimpiazzo, e cioè il rapporto fra ammontare della indennità e retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, è in parte modificato, raddoppiando (da 2 a 4 anni) l'arco temporale considerato per il calcolo della retribuzione di riferimento, cui si applicano le aliquote per determinare l'importo della indennità di disoccupazione, che non sono state, invece, modificate. Si continua ad applicare comunque un tetto massimo mensile (per il 2015 pari a 1.300 euro, rivalutato annualmente). In verità sulla misura della NASpl, in senso ristretto rispetto al passato, pesa soprattutto la modifica della disciplina del *cd. decalage*. Per disincentivare la *trappola da disoccupazione* ed incentivare la ricerca di nuova occupazione, oltre al legame con le politiche attive – di cui si parlerà nel paragrafo successivo – il meccanismo di riduzione progressiva della NASpl (3% ogni mese) è anticipato già al 4° mese di fruizione, mentre prima scattava dopo 6 mesi.

⁶⁷ Su questi elementi rimasti, sostanzialmente, invariati rispetto al passato, si rinvia, oltre che alla Tabella 2.3 al rapporto di monitoraggio 2012 (Baronio, 2013).

⁶⁸ Un'altra novità è rappresentata dalla stabilizzazione normativa di una previsione, introdotta dalla Riforma Fornero, che riconosce la facoltà del titolare del trattamento di richiedere la liquidazione anticipata in un'unica soluzione dell'importo complessivo del trattamento non ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa.

Tavola 2.3 Confronto Aspi, Mini Aspi e Naspi

| | Aspi | Mini Aspi | Naspi | Benchmark |
|---------------------------------|--|--|--|-----------|
| Beneficiari | Lavoratori dipendenti (compresi apprendisti e soci di cooperativa) | Come Aspi | Come Aspi | = |
| Soggetti esclusi | - Dipendenti a tempo indeterminato della P.A. - Giornalisti e pubblicisti - Immigrati extra UE stagionali | Come Aspi | Come Aspi | = |
| Condizione occupazionale | Stato di disoccupazione involontaria | Come Aspi | Stato di disoccupazione involontaria, ma sono espressamente inclusi i lavoratori dimissionari per giusta causa | = |
| Anzianità assicurativa | Almeno due anni dal versamento del primo contributo contro la disoccupazione | Non è richiesta | 30 gg di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti | + |
| Requisito contributivo | Almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente | Almeno 13 settimane negli ultimi 12 mesi | Almeno 13 settimane nei 4 anni precedenti | + |
| Importo | La base calcolo è la retribuzione media degli ultimi 2 anni ed è pari: - al 75% della retribuzione mensile, se \leq 1.180 € (rivalutato annualmente) - al 75% + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.180 euro (rivalutato annualmente) | Come Aspi | La base di calcolo è la retribuzione media degli ultimi 4 anni ed è pari: - al 75% della retribuzione mensile, se questa è $=$ 0 < 1.195 euro (rivalutato annualmente) - al 75% della retribuzione mensile + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.195 euro (rivalutato annualmente). Si applica comunque un tetto massimo pari a 1.300 euro (rivalutato annualmente). | - |

segue

segue - Tavola 2.3 Confronto Aspi, Mini Aspi e Naspi

| | Aspi | Mini Aspi | Naspi | Benchmark |
|---------------------------------|---|---|---|-----------|
| Durata | Rapportata all'età: Per il 2015 (periodo transitorio): - 10 mesi, età < a 50 - 12 mesi, età = o > a 50 - 16 mesi, età = o > a 55 Dal 2016 (2017 per quelli in mobilità): - 12 mesi per i lavoratori di età <50 - 18 mesi per quelli con un'età = o >55 | Metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti eventuali periodi di indennità di cui si è già usufruito | Numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni (quindi massimo 2 anni). Non vanno computati periodi di contribuzione già conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione. | - |
| Riduzione (Decalage) | del 15% dopo 6 mesi e un ulteriore 15% dopo 12 mesi | Come Aspi | del 3% ogni mese a decorrere dal 1° giorno del 4° mese di fruizione | - |
| Sospensione | In caso di nuova occupazione di massimo di 6 mesi | In caso di nuova occupazione di massimo 5 gg. | Come Aspi | = |
| Cumulo con altri redditi | Cumulabile con lavoro autonomo, dal quale derivi un reddito < al limite utile alla conservazione dello stato di disoccupazione. Spetta l'80% dell'indennità sulla base dei proventi preventivati | Come Aspi | Come Aspi | = |

È soprattutto dalla durata del trattamento che si evince la volontà di legare la NASpi al *quantum* del premio pagato. Mentre prima la durata dell'indennità era rapportata all'età del disoccupato, ora il disoccupato ha diritto ad un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione versata negli ultimi quattro anni. Si passa cioè dal riconoscimento di una durata maggiore per i lavoratori più anziani, i quali, d'altro canto, sono quelli che hanno versato il premio per più lungo periodo (Spattini, 2015), a una durata direttamente proporzionale alla contribuzione pregressa⁶⁹. Ad ulteriore conferma della stretta corrispondenza tra premio versato e durata, i periodi che hanno dato già luogo alla erogazione di altre prestazioni di disoccupazione non potranno essere nuovamente conteggiati per stabilire la durata della nuova prestazione. Come anticipato, persiste una disciplina separata relativa al trattamento di disoccupazione in favore dei collaboratori, denominato "Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata" (DIS-COLL), peraltro di carattere sperimentale, perché valida solo per il 2015.

⁶⁹ Originariamente alla durata così calcolata era comunque posto un limite massimo, a partire dal 2017 (18 mesi). Tale previsione è stata successivamente abrogata dal D.Lgs. n. 148/2015.

Tavola 2.4 Confronto *Una Tantum* lavoratori a progetto e DIS-COLL

| | Una Tantum | DIS-COLL | Benchmark |
|---------------------------------|--|--|-----------|
| Beneficiari | Lavoratori a progetto: - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps - in regime di monocommittenza - con reddito nell'anno precedente non > a 20.000 | Collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps | + |
| Soggetti esclusi | Titolari anche di reddito di lavoro autonomo | - Amministratori e sindaci - pensionati - titolari di Partita IVA | - |
| Condizione occupazionale | Periodo di disoccupazione ininterrotta di almeno 2 mesi nell'anno precedente a quello della istanza | Stato di disoccupazione involontaria al momento dell'istanza | + |
| Anzianità assicurativa | Non è richiesta | Non è richiesta | = |
| Requisito contributivo | Almeno una mensilità nell'anno e almeno 3 mensilità nell'anno precedente | Almeno 3 mesi nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente + 1 mese nell'anno della disoccupazione. <u>Oppure</u> una collaborazione di almeno 1 mese con reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di 1 mese di contribuzione | = |
| Condizionalità | No | Si | - |
| Importo | 5% del livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi (7% per il triennio 2013-2015), moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione | La base di calcolo è il reddito imponibile annuo, ai fini previdenziali, diviso per il numero di mesi di contribuzione ed è pari: - al 75% della retribuzione mensile, se questa è = o < 1.195 euro (rivalutato annualmente) - al 75% della retribuzione mensile + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.195 euro (rivalutato annualmente). Si applica comunque un tetto massimo pari a 1.300 euro (rivalutato annualmente) | |
| Durata | - | Numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa, per un massimo 6 mesi. Non vanno computati periodi di contribuzione già conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione. | |

segue

segue - Tavola 2.4 Confronto *Una Tantum* lavoratori a progetto e DIS-COLL

| | Una Tantum | DIS-COLL | Benchmark |
|---------------------------------|--------------|--|-----------|
| Riduzione (Decalage) | Non prevista | 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del 4° mese di fruizione | |
| Sospensione | Non prevista | Contratto di lavoro subordinato di durata < a 5 gg. | + |
| Cumulo con altri redditi | Non prevista | Cumulabile con lavoro autonomo, dal quale derivi un reddito < al limite utile alla conservazione dello stato di disoccupazione. Spetta l'80% dell'indennità sulla base dei proventi preventivati | + |

La sperimentaltà è espressamente collegata al processo di riordino delle tipologie contrattuali ("in attesa degli interventi di semplificazione, modifica o superamento delle forme contrattuali") che, al momento della approvazione del D.Lgs. n. 22/2015, non era ancora concluso. Poiché successivamente il Codice contratti non ha *superato* le collaborazioni coordinate e continuative (vedi par. 1.3), dal 1 gennaio 2016 si porrà, pertanto, il problema di reperire le risorse per continuare a finanziare questa misura.

Comunque, rispetto al passato (l'indennità *una tantum* introdotta per la prima volta nel 2008 e rinnovata, seppur con modifiche, dalla Riforma Fornero), la nuova prestazione si allinea, per alcuni aspetti, soprattutto procedurali, a quella spettante ai lavoratori subordinati, ma rimane comunque diversa da questa per requisiti, durata e finanziamento.

In primo luogo, la DIS-COLL è una prestazione continuativa, mentre, di regola (per importi sotto i 1.000 euro), in passato ai collaboratori spettava una somma erogata in un'unica soluzione; proprio perché acquisisce continuità, inoltre, si applicano anche a questa indennità le regole relative a condizionalità, *decalage*, sospensione e possibilità di cumulo con altri redditi, riprendendo, in sostanza, quanto previsto per la NASpl (vedi la Tavola 2.4 per i dettagli).

Per le altre caratteristiche la DIS-COLL va comparata con la precedente prestazione spettante ai collaboratori, come detto, riformata da ultimo dalla l. n. 92/2012. Rispetto al passato è stata disposta una maggiore copertura, garantita, soprattutto, dal superamento di due previgenti criteri di eleggibilità imposti rispetto all'anno precedente la richiesta: non viene più richiesto al collaboratore di aver operato di regime di mono-committenza e di non aver superato un tetto di reddito (20 mila euro). Ciò dovrebbe garantire un ampliamento dei beneficiari della misura (Spattini, 2015), anche se rispetto al passato risultano ora comunque escluse categorie che, di regola, sono quelle meglio remunerate (amministratori e sindaci). Un effetto ulteriore di estensione dei potenziali beneficiari deriva dal fatto che la condizione di disoccupazione, è richiesta solo al momento della richiesta della indennità, come per la NASpl, mentre non più necessario, come previsto nel passato, che la medesima condizione si fosse protratta per due mesi anche nell'anno precedente la richiesta. Rispetto alla disciplina previgente, non sono poste modifiche di rilievo circa i requisiti assicurativi (che continuano a non essere imposti) e quelli contributivi (sostanzialmente analoghi), ma cambiano importo e durata della prestazione, uniforma-

te, almeno dal punto di vista del calcolo, alla NASpl. Anche in questo caso, difatti, l'obiettivo è di parametrare il trattamento alla storia contributiva del beneficiario.

Il meccanismo per il calcolo della misura dell'DIS-COLL è analogo a quello spettante ai lavoratori dipendenti: in questo caso però il reddito di riferimento, cui si applicano le stesse aliquote previste per la NASpl, è costituito dal reddito imponibile a fini previdenziali (versamenti contributivi effettuati nell'anno di cessazione dal lavoro e dell'anno solare precedente) diviso per il numero di mesi di contribuzione. Anche in materia di durata, il meccanismo di calcolo è ricavato dalla NASpl e, corrisponde, pertanto, ai periodo di contribuzione versata (metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa), anche se il tetto massimo di durata è decisamente inferiore (6 mesi), rispetto a quella spettante ai lavoratori subordinati.

La novità di maggior rilievo rispetto al passato è costituita – l'introduzione della misura, come detto, era considerata solo eventuale dalla legge delega – dalla disciplina di un secondo livello di sussidio in favore dei disoccupati in condizioni di bisogno, per superare l'ormai storico ritardo italiano accumulato in materia, rispetto alla esperienza europea. Il D.Lgs. n. 22/2015 ha così introdotto, seppur circondata da grande cautela, l'Assegno di disoccupazione (ASdI), una prestazione di carattere non contributivo, in quanto finanziata con apposito fondo, *mean e work test*, sottoposta cioè alla preventiva verifica delle condizioni di bisogno del beneficiario e condizionata alla sua disponibilità al lavoro. La limitata platea soggettiva prevista (disoccupati già percettori di NASpl) certifica il carattere non universalistico della misura⁷⁰, stretta dalla tradizionale sicurezza sociale occupazionale, in cui cioè l'evento protetto continua ad essere connesso alla perdita di una precedente occupazione, che non protegge, pertanto, anche la disoccupazione "per condizioni oggettive di mercato", ovvero sia di quanti ricercano attivamente un lavoro, ma senza successo (Bozzao, 2015).

La cautela del Legislatore delegato, stretto da invalicabili vincoli di bilancio, si manifesta in altri punti della disciplina del nuovo istituto, peraltro, nei dettagli rinviata ad un apposito decreto ministeriale, ancora non emanato⁷¹. Positivo è invece che si sia riusciti a conferire stabilità alla misura rispetto alla previsione iniziale, che conferiva alla stessa prestazione il carattere di sperimentazione di veramente breve durata (maggio-dicembre 2015). Il D.Lgs. n. 148/15, invece, ha finanziato la prosecuzione della sperimentazione e previsto uno stanziamento stabile a partire dal 2019. Comunque, l'esiguità delle risorse stanziate⁷² ha pesato sulla modesta entità del sostegno economico (75% dell'ultima NASpl percepita, e, comunque, in misura non superiore all'ammontare dell'assegno sociale), sulla sua breve durata (periodo non supe-

⁷⁰ È previsto che nel primo anno di applicazione gli interventi siano prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento.

⁷¹ È prevista l'emanazione di un decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente, per la disciplina di aspetti essenziali dell'istituto (criteri per l'individuazione della situazione economica di bisogno del nucleo familiari; incrementi per carichi familiari; limiti e criteri di cumulabilità con redditi da lavoro; caratteristiche del progetto personalizzato di attivazione; modalità di erogazione; ecc.). Il regolamento era da emanare entro giugno 2015.

⁷² Il Fondo istituito *ad hoc* ha una dotazione di 200 milioni per il 2015, 380 nel 2016, 270 nel 2017, 170 nel 2018 e 200 dal 2019.

riore a 6 mesi nei 12 mesi precedenti il termine del periodo di fruizione della NASpl e comunque non superiore a 24 mesi nel quinquennio precedente il medesimo termine) e sul riconoscimento del "diritto" alla prestazione in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande. Sicché il "diritto" si estingue in assenza di risorse disponibili. Inoltre, ad ulteriore conferma della circospezione con cui si è disciplinata la misura, comunque la corresponsione del ASdi – trattandosi peraltro di soggetti abili al lavoro – è *work test*, è cioè condizionata all'adesione ad un "progetto personalizzato (...) di ricerca attiva di lavoro", con la conseguenza che, anche in questo caso, come per tutti gli ammortizzatori sociali, la mancata adesione alle iniziative di attivazione (orientamento, formazione, offerte di lavoro) comporta la perdita del beneficio.

2.5.1 La riforma dei Short-time working schemes: Cassa Integrazione, contratti di solidarietà e Fondi di solidarietà bilaterali

L'esperienza europea recente mostra che i paesi con un maggior grado di *resilienza* alla perdurante crisi occupazionale sono stati quei paesi che, oltre ad essere caratterizzati da efficienti sistemi di protezione sociale, dispongono ed hanno utilizzato *Short-time working scheme* (STW)⁷³ e cioè "strumenti finanziati con risorse pubbliche finalizzati a consentire alle imprese, che sperimentano contrazioni nella domanda di servizi, di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro e di organizzare così forme di condivisione del lavoro (*work-sharing*), garantendo un supporto economico in favore dei lavoratori che subiscono la riduzione oraria" (Hijzen, Martin, 2013). Finalità comune di questi schemi, variamente articolati, è quella di prevenire massicci licenziamenti durante i periodi di crisi economica.

Senza peccare di ironia, in questo caso, il nostro paese può essere considerato tra i *primi della classe*, posto che in Italia la Cassa integrazione guadagni (Cig) nasce nel corso della Seconda Guerra Mondiale⁷⁴, mentre i STW, assenti nella maggior parte dei paesi membri fino al 2007, sono stati riscoperti – e diffusamente utilizzati – solo grazie alla grande recessione (Boeri, Bruecker, 2011).

Nonostante ciò in Italia gli STW non godono di ottima reputazione, forse proprio a causa della consolidata consuetudine con questi strumenti da parte del sistema di relazioni industriali italiano, la stratificazione normativa e gli effetti perversi della loro instabilità disciplinare. Basti ricordare che la più recente stagione evolutiva della materia – la concessione in deroga – se, da un parte, ha evitato l'esplosione di licenziamenti di massa in questi anni⁷⁵, grazie all'allargamento del tradizionale campo di applicazione in particolare della Cig, dall'altra, racchiude in sé proprio questi caratte-

⁷³ Vedi European Commission, 2014.

⁷⁴ Per un ricostruzione storica recente si veda la Relazione del Senatore Pietro Ichino alla 11^{ma} Commissione permanente del Senato, Lavoro e Previdenza Sociale, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge n. 183/2014, presentato dal Governo alla Presidenza del Senato il 16 giugno 2015 (A.G. n.179), in http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/06/relazione_ichino_dlgs_ammortizzatori_25_06_15.pdf

⁷⁵ Si veda Baronio, 2013.

ri perversi, posto che la concessione dello strumento avviene *fuori sistema*, appunto, in deroga alla Legge⁷⁶.

Proprio l'utilizzo distorto di questi strumenti, per *nascondere sotto il tappeto* fenomeni conclamati di disoccupazione e di crisi aziendale, ha indotto a intervenire in materia, tra l'altro, allo scopo di realizzare risparmi da rivolgere verso il sostegno del reddito dei disoccupati e le politiche attive del lavoro. Non va infatti dimenticato che i STW per loro intrinseca natura non proteggono quanti sono privi di lavoro, ma sono rivolti agli occupati e, per di più, spesso solo quelli "forti", per settore, tipologia contrattuale di assunzione, ecc. Si tratta pertanto di equilibrare, anche finanziariamente, il sistema di sicurezza sociale in favore di quanti sono privi di protezione.

In effetti, questa operazione è stata compiuta. Nel D.Lgs. n. 148/2015, di "riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro" – ovvero sia gli *Short-time working scheme* italiani – sono state, da una parte, spostate risorse dalla Cassa Integrazione alle indennità di disoccupazione e, dall'altra, reperite le risorse per finanziare misure di politica attiva. Infatti, come già detto, grazie alla rivisitazione della Cassa Integrazione, è stato possibile trasformare l'ASdI, da sperimentazione di scarso respiro temporale, in una misura stabile, ma anche allungare il tetto massima di durata dell'indennità di disoccupazione di base, la NASpI (da 18 a 24 mesi). Inoltre, sempre nello stesso decreto è stata attribuita stabilità finanziaria alle misure di promozione della conciliazione e della genitorialità già analizzate (vedi par. 1.4) ed anche arricchito il fondo per le politiche attive da utilizzarsi per finanziare l'assegnazione di ricollocazione (vedi par. successivo).

Passando all'esame della nuova disciplina, il decreto legislativo n. 148 riordina i tre SWT previsti nel nostro ordinamento: la Cassa integrazioni Guadagni (nelle due forme diversificate a seconda delle causali di concessione, la ordinaria, Cigo, e quella straordinaria, Cigs), i Fondi di solidarietà bilaterali (anche questi suddivisi in tre tipologie, fondi ordinari, alternativi e quello residuale) ed, infine, i contratti di solidarietà difensivi⁷⁷. Si tratta, pertanto, di una sorta di Codice unitario di questa tipologia di ammortizzatori sociali.

Con riguardo al primo strumento, viene innanzi tutto fissata una disciplina di base, comune alla Cigo ed alla Cigs. Su questo fronte le novità di maggior rilievo riguardano: l'estensione del campo di applicazione, la limitazione della durata e la revisione del sistema dei contributi (ordinario ed addizionale) dovuti dai datori per il finanzia-

⁷⁶ Anche il decreto in commento peraltro interviene in materia, prevedendo una parziale deroga alla deroga per l'anno 2015. Infatti, le Regioni vengono autorizzate, nei limiti del 5% delle risorse a loro disposizione, a derogare alle norme poste dal decreto interministeriale n. 83473/2014, con cui si erano posti dei limiti alla concessione in deroga dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità (vedi Baronio, 2014).

⁷⁷ Il contratto di solidarietà, introdotto dalla l. n. 863/1984, è un contratto collettivo aziendale di due tipi:

- "difensivo", che stabilisce una temporanea riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego. La retribuzione persa dai lavoratori, a seguito della riduzione di orario concordata, viene parzialmente compensata dall'intervento della Cigs;

- "espansivo", che prevede una riduzione stabile dell'orario di lavoro e della retribuzione, e la contestuale, ed incentivata, assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale.

Mentre la disciplina relativa alla prima tipologia viene modificata dal D.Lgs. n. 148/2015, per la seconda si è trattato sostanzialmente di una conferma senza sostanziali modifiche.

mento della Cassa integrazione. In proposito va, infatti, ricordato che la legge delega prevedeva la realizzazione di risparmi (limitazione delle causali di concessione ed aumento della compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici), indicando anche come gli stessi risparmi avrebbero essere dovuti essere redistribuiti (riduzione e rimodulazione degli oneri contributivi ordinari, anche in funzione dell'utilizzo effettivo).

La Cig viene definitivamente estesa ai lavoratori assunti con apprendistato professionalizzante⁷⁸; da questo punto di vista, rispetto alla disciplina della Cig in deroga del 2008, che per prima ha previsto la copertura anche degli apprendisti, rimangono, invece, scoperti i lavoratori in somministrazione, che, invece, quella normativa tutelava.

Come per i trattamenti di disoccupazione, anche per quelli di integrazione salariale, poi, si interviene limitandone la durata, in particolare modificando il tetto massimo complessivo dei trattamenti di Cigo e Cigs (ad esclusione la causale dei contratti di solidarietà, vedi *infra*). Ora si prevede che, per ciascuna unità produttiva, l'integrazione salariale non possa superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio (contro i 36 attuali). Inoltre, l'arco temporale di validità del tetto (il quinquennio), torna ad essere mobile, come originariamente previsto dalla legge 223 del 1991. La disciplina previgente, invece, prevedeva che il quinquennio fosse fisso (si calcolava per limiti temporali fissi consecutivi, a partire dall'11 agosto 1990; l'ultimo si è concluso lo scorso 10 agosto) e tale meccanismo poteva consentire abusi nell'uso dello strumento⁷⁹.

La misura del contributo d'ingresso a carico delle imprese per l'effettivo utilizzo della Cig viene invece svincolato dal meccanismo solidaristico che, in precedenza, lo legava all'organico dell'impresa (il contributo era più alto per le aziende sopra i 50 dipendenti), ma, ispirandosi anche qui a meccanismi assicurativi, si introduce un principio di *bonus-malus*: il contributo cresce in misura proporzionale all'utilizzo (9% della retribuzione per chi accede alla Cig sino ad un anno; del 12% sino a 2 anni e del 15% sino a 3). Il nuovo meccanismo di calcolo del contributo addizionale ha permesso di ridurre il contributo ordinario, che si paga su ogni lavoratore, indipendentemente dall'effettivo utilizzo della cassa (l'aliquota passa dall'1,90% all'1,70% della retribuzione per le imprese fino a 50 dipendenti; dal 2,20% al 2% per quelle sopra i 50; dal 5,20% al 4,70% per l'edilizia).

Va detto che, inoltre, la disciplina comune assicura anche il collegamento con le politiche attive, imponendo la partecipazione a queste politiche pena la decadenza dai trattamenti di integrazione salariale (condizionalità). Posto che non si tratta di una novità – in tal senso già aveva provveduto in maniera chiara la Riforma Fornero – sul punto si ritornerà nel paragrafo successivo.

Seguono le regole relative a ciascuna tipologia di Cassa.

⁷⁸ Per la precisione gli apprendisti diventano destinatari della Cigo e, nel caso in cui siano dipendenti di imprese per le quali trova applicazione solo la Cigs, possono beneficiare di quest'ultimo trattamento, ma limitatamente alla causale di crisi aziendale.

⁷⁹ Il ricorso alla cassa negli ultimi 36 mesi di un quinquennio, poteva consentire di prolungarla di altri 36 mesi nei primi tre anni del quinquennio successivo, raggiungendo in questo modo un periodo ininterrotto di 6 anni di cassa integrazione.

Con riguardo alla Cigo, mentre rimangono invariate le causali di concessione (situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti e nelle situazioni temporanee di mercato), viene imposto un limite alle ore di integrazione salariale ordinaria autorizzabili (un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale).

Di maggior impatto sono le nuove regole in materia di Cigs – così, come d'altro canto, annunciato fin dalla legge delega. Vengono infatti razionalizzate le causali di concessione del trattamento, ricollegando a ciascuna di esse tetti massimi di durata. Tre divengono le causali: la riorganizzazione aziendale (che riassume quelle pregresse di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale); la crisi aziendale (ad esclusione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa⁸⁰) e la stipula del contratto di solidarietà. I contratti di solidarietà difensivi diventano così una causale della Cigs, con la conseguenza che ad essi si applicano le norme generali, già esaminate, in tema di importo del trattamento (il tasso di rimpiazzo passa dal 50% all'80% della retribuzione di riferimento) e della contribuzione a carico dell'impresa (ordinaria ed addizionale) sopra esaminata.

A seconda della causale, essendo diversa la *ratio* dell'intervento pubblico, variano le ore massime di riduzione/sospensione autorizzabili: per le prime due causali (riorganizzazione aziendale e crisi aziendale) possono essere autorizzate sospensioni soltanto nel limite di un tetto massimo aziendale (80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo autorizzato)⁸¹; per i contratti di solidarietà difensiva, poiché si tratta di redistribuire il sacrificio economico conseguente alla riduzione oraria, è previsto anche un tetto massimo relativo a ciascun lavoratore (la riduzione media oraria non potrà essere superiore al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati e per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può essere superiore al 70% nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato).

Variano, come anticipato, anche le durate massime della Cigs a seconda della causale, favorendo, nel complesso, la stipula dei contratti di solidarietà difensiva: infatti, si confermano il limite di 24 mesi nel quinquennio per il caso di ristrutturazione azien-

⁸⁰ A partire dalla stessa data, prende vigore l'esclusione di un'altra causale, imposta dalla Riforma Fornero (la sottoposizione dell'azienda a procedure concorsuali). In entrambi i casi, le esclusioni sono da finalizzare a ricondurre l'istituto alle sue originarie finalità. Il venir meno di queste due causali (la sottoposizione a procedure concorsuali e la cessazione dell'attività produttiva o di ramo aziendale), riafferma la *ratio* originaria della Cigs quale ipotesi di tutela operante al "cospetto di situazioni solo transitorie e, comunque, nel caso di interruzioni e riduzioni dell'attività aziendale soltanto temporanee, nonché, dunque, solo quando, e, anzi, solo fino a quando, permanga la prospettiva di ripresa dell'attività aziendale" (così Balletti, 2014).

Anche per l'abrogazione della causale della cessazione dell'attività produttiva è comunque previsto una disciplina transitoria. Per il triennio 2016-18, è previsto che possa essere autorizzata, per un limite massimo di 6 mesi, previo accordo stipulato in sede governativa ed entro il limite di spesa di 50 milioni di euro annuali, una prosecuzione della durata del trattamento di Cigs, qualora all'esito del programma di crisi aziendale l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale.

⁸¹ Il limite si applicherà a partire dal 2017.

dale e 12 mesi per il caso di crisi aziendale. Anche per i contratti difensivi si prevede una durata massima di 24 mesi nel quinquennio; si tratta di una riduzione rispetto al passato (prima era possibile una proroga per altri 24 mesi), ma, a legislazione vigente, nel confronto con le altre causali, solo in caso di utilizzo di questa causale il tetto massimo complessivo dei trattamenti di integrazione salariale è estesa fino a 36 mesi (per gli altri casi, come detto, il limite nel quinquennio mobile è pari a 24 mesi).

Il decreto n. 148 rivede, infine, i Fondi di solidarietà bilaterale, introdotti dalla Riforma Fornero con l'obiettivo di estendere gli *Short-time working scheme* in favore di tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della Cig⁸². L'operazione, basandosi sull'iniziativa e sulla capacità associativa delle parti sociali (ad esse è affidata l'istituzione e il finanziamento dei fondi) ha stentato (vedi Tavola 2.5), senza contare che la via alternativa pubblica (il Fondo residuale) è stato istituito con notevole ritardo rispetto alla tabella di marcia prevista dalla Legge (il dm istitutivo del febbraio 2014 è stato pubblicato in Gazzetta nel mese di giugno 2014).

Il *Jobs Act* re-interviene in materia con l'obiettivo di rivitalizzare l'istituto, anche se la disciplina continua ad essere complessa a causa dei diversi regimi applicabili.

Il sistema dei Fondi, basato su tre tipologie, rimane invariato rispetto alla disciplina del 2012: i fondi costituiti presso l'Inps, mediante decreto interministeriale a seguito di accordo collettivo; quelli alternativi per i settori nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità (artigianato e somministrazione); ed, infine, il fondo residuale, istituito con decreto ministeriale e che dal 2016 assume la denominazione di "Fondo di integrazione salariale", per i settori che non abbiano provveduto all'istituzione di un fondo di solidarietà.

Le principali novità riguardano il campo di applicazione della tutela, la modifica di importi e durata delle integrazioni salariali corrisposte dai Fondi, e quindi degli obblighi contributivi in capo ai datori di lavoro, ed, infine, alcune norme organizzative finalizzate ad accelerare il processo di istituzione dei Fondi stessi.

In primo luogo, dal 1 gennaio 2016, la copertura è estesa a tutti i datori di lavoro – prima era limitata ai datori imprenditori – ed è inoltre diminuito (da 15 a 5 dipendenti) il limite dimensionale al verificarsi del quale scatta l'obbligo di intervento dei fondi stessi. Stesso ambito di applicazione soggettivo è previsto anche per il Fondo residuale statale ed in esso confluiranno i datori di lavoro dei settori che entro la fine del 2015 non si adegueranno alla nuova platea soggettiva di riferimento.

In secondo luogo, il decreto interviene sui trattamenti di integrazione salariale. I fondi Inps e quelli alternativi saranno tenuti ad erogare un assegno ordinario di integrazione salariale, di durata non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della casuale invocata, alle durate massime previste per la Cigo e la Cigs (attualmente, invece, l'assegno ordinario, a prescindere dalla causale invocata, non può eccedere la durata massima prevista per la Cigo).

Il Fondo di integrazione salariale, invece, garantisce, a decorrere dal 1° gennaio 2016, due tipi di trattamenti di integrazione salariale. Una prima prestazione, cui sono tenuti anche i fondi alternativi, denominata "assegno di solidarietà", si applica ai datori che occupano me-

⁸² Vedi Baronio, 2013.

diamente più di 5 e fino a 15 dipendenti e, di fatto, sostituisce i contratti di solidarietà di tipo "B", ossia quelli stipulati dalle imprese non rientranti nell'ambito di applicazione della Cigs. Infatti, il Fondo interviene in caso di stipula di contratti aziendali di solidarietà difensiva e per le durata massima prevista dalla normativa generale, sopra analizzata. Per i datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti, invece, il Fondo residuale garantisce un assegno di pari importo a quello ordinario (ma per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile): in questo caso le causali che danno diritto alla riduzione o sospensione dell'attività lavorativa sono le stesse delle Cigo (ad esclusione delle intemperie stagionali) e della Cigs (limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale).

In conseguenza delle modifiche apportate in tema di assegni, è innalzata per tutte le tipologie di fondo l'aliquota di finanziamento a decorrere dal 2016: per i fondi di origine collettiva si passa dallo 0,20% allo 0,45% della retribuzione imponibile previdenziale, mentre per quello residuale l'aliquota di finanziamento del fondo è ulteriormente aumentata allo 0,65%, ove si tratti di datori che occupano mediamente più di 15 dipendenti (è pari allo 0,45%, per quelli fino a 15).

Altre novità sono di tipo organizzativo ed attengono alla previsione di requisiti di competenza, assenza di conflitto di interesse e onorabilità degli esperti di designazione associativa e per i membri dei comitati amministratori, ma soprattutto si prevede, a garanzia dell'avvio del nuovo sistema, un intervento sostitutivo ministeriale, attraverso la nomina di un commissario straordinario, in assenza della costituzione dei comitati amministratori entro il 30 novembre 2015.

Tavola 2.5 Stato attuazione istituzione Fondi di solidarietà bilaterale*

| | | Sistema dei fondi con la riforma Fornero | |
|----------------------------|--|---|---|
| Settore | Sistema dei fondi prevalente | Accordi | Decreti Ministeriali istitutivi |
| Credito | DI n. 158 del 28/04/2000; DI n. 51635 del 26/04/2010; DI n. 180 del 12/03/2012; DI n. 67329 del 3/08/2012. | ABI; Diricredito-FD, FA-BI, FIBA-CISL, FISAC-CGIL, SINFUB, UGL-Credito, UILCA. | DL n. 158 del 22/04/2014 e DM n. 83486 del 28/07/2014 |
| Credito Cooperativo | DI n. 41 del 09/01/2008 e DI n. 157 del 28/04/2000. | Federkasse - Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo Casse Rurali ed Artigiane; Diricredito, FABI, FIBA-CISL, FISAC-CGIL, SINCRA-UGL, UILCA-UIL. | DM n. 82761 del 07/06/2014 |
| Esattori | DI n. 375 del 24/11/2003; DM del 30/01/2012. | Equitalia SPA, Riscossione Sicilia SPA; Diricredito FABI, FIBA, FISAC, SNALEC UGL, UILCA. | - |
| Monopoli di Stato | DI n. 88 del 18/02/2002; DI n.375 del 24/11/2003 (Accordo del 28 febbraio 2001). | - | - |



segue

segue - Tavola 2.5 Stato attuazione istituzione Fondi di solidarietà bilaterale*

| | | | | | |
|---|---|--|---|----------------|--|
| Imprese di assicurazione | DI n. 351 del 28/09/2000; DI n. 229 del 18/11/2010; DI n. 33 del 21/01/2011; DM del 02/07/2013. |  | ANIA, AISA; FIBA/CISL, FISAC/CGIL, FNA, UILCA e SNFIA. | 20 maggio 2013 | DM n. 78459 17/01/2014 |
| Poste Italiane | DI n. 178 del 01/07/2005; DM 8/08/2013. |  | Società del Gruppo Poste Italiane e SIC-CGIL, SLP-CISL, UIL-POSTE, FAILP-CISAL, CONFISAL Com.ni e UGL Com.ni. | 27 giugno 2013 | DM n. 78642 24/01/2014 |
| Trasporto Pubblico Locale | |  | ASSTRA, ANAV; FILT_CGIL, FIT_CISL, UILTRASPORTI, UGL-TRASPORTI, FAISA-CISAL | 8 luglio 2013 | DM n. 86985 del 09/01/2015 |
| Sistema dei fondi con la riforma L. 62/2012 e succ. mod e int. | | | | | |
| Settore | Decreti Ministeriali istitutivi | | Accordi | | Decreti Ministeriali istitutivi |
| Ferrovie dello Stato | DM Trasporti del 21/05/1998; DM Trasporti n. 510 del 23/06/2009. |  | Società del Gruppo FS e FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI, UGL Trasporti, FAST Ferrovie, ORSA Ferrovie. | 30 luglio 2013 | DM n. 86984 del 09/01/2015 |

segue

segue - Tavola 2.5 Stato attuazione istituzione Fondi di solidarietà bilaterale*

| <i>Trasporto Aereo</i> | | | | | | |
|--|---|--|--|---|--|----------------------------|
| Artigianato | - | | | Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI, CGIL, CISL, UIL. | 31 ottobre 2013 e 29 novembre 2013 | DM n. 86986 del 09/01/2015 |
| Somministrazione | - | | | Assolavoro, Assosomm; UIL Temp.p@, Nidli-CGIL, Felsa-CISL | 10 settembre 2013, 23 settembre 2014, 2 ottobre 2014 e 9 dicembre 2014 | DM n. 89581 del 17/04/2015 |
| FONDO DI SOLIDARIETA' RESIDUALE | - | | | | | DM n. 79141 del 7/02/2014 |

LEGENDA

| | |
|--|---|
|  Fondi istituiti ex lege 662/96 e che non hanno effettuato il passaggio al nuovo sistema |  Fondi previdenti che hanno effettuato il passaggio al nuovo sistema ex <i>legge</i> 92/2012 |
|  Fondi istituiti ex <i>legge</i> 92/2012 | |

*Sono autori della Tavola Gabriella Titomanlio e Massimo Resce, ricercatori Isfol, che si ringraziano per la disponibilità concessa alla sua pubblicazione

2.6 La nuova *governance* delle politiche attive del lavoro

Nella strategia di *flexicurity* europea la presenza di efficienti Politiche attive del lavoro (Pal) rappresenta la *quadratura del cerchio*; in altre parole, se queste non raggiungono il livello di efficienza programmato, il *triangolo d'oro* della flessicurezza (mercato del lavoro flessibile, indennità di disoccupazione generose e politiche attive di ricollocazione efficienti)⁸³ rischia di collassare su se stesso, con effetti disastrosi sulle casse pubbliche e sul benessere sociale. Quanti escono dall'occupazione, a fronte della flessibilità del sistema, peseranno sul sistema di sicurezza sociale ed, in mancanza di misure volte a ricollocarli velocemente nel mercato, il peso della disoccupazione giovanile e di lunga durata diventerà ben presto insostenibile finanziariamente e socialmente. Anche se non costituisce qui oggetto di specifica attenzione⁸⁴, questa costruzione, comunque, presenta dei punti di caduta: non tiene conto delle condizioni generali del sistema economico, non rivolge la sua attenzione anche a politiche rivolte alla domanda di lavoro e, infine, rischia di essere punitiva, ove si attribuisca eccessiva importanza all'azzardo morale dei disoccupati (condizionalità) e trascuri gli obiettivi di innalzamento del capitale umano delle politiche attive.

Il *Jobs Act* ha deciso di affrontare il ritardo nella effettiva ed efficiente implementazione accumulato dall'Italia in materia di Pal, innanzi tutto – ma non solo – dal punto di vista organizzativo: riordinando cioè gli attori delle politiche attive e ridistribuendo tra di essi le relative funzioni.

Va subito detto che purtroppo l'operazione è svolta *senza bussola*. Infatti, al di là delle evidenze che certificano la scarsità di risorse dedicate alle Pal e la gracilità complessiva della rete pubblica e privata di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, surclassata dai canali informali di ricerca di lavoro⁸⁵, ben poco si sa – non si dispone cioè di dati solidi e nazionali – sugli effetti, sull'utenza, ma addirittura sulle caratteristiche delle politiche attive fin qui intraprese. È evidente che solo questo patrimonio informativo avrebbe potuto consentire di aggredire chirurgicamente, e tentare di correggere, le sole inefficienze.

Invece la lettura del decreto legislativo n. 150/2015, recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive", suggerisce l'individuazione di almeno un *colpevole* del ritardo italiano: la scelta di decentrare, prima in senso amministrativo (D.Lgs. n. 469/1997) e poi legislativo (Riforma costituzionale del 2001), queste politiche. Infatti, in attesa della riforma costituzionale che riporta dalla periferia al centro la tutela e sicurezza del lavoro e le stesse politiche attive⁸⁶, l'istituzione *ad invarianza di spesa* dell'Agenzia nazionale delle politiche

⁸³ Così Madsen, 2005.

⁸⁴ Sia consentito rinviare a Marocco, 2014.

⁸⁵ Sia consentito rinviare a Bergamante, Marocco 2014.

⁸⁶ Ci si riferisce al Disegno di legge costituzionale n. 1429-B, approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato l'8 agosto 2014 e approvato, con modificazioni, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015 e ora in discussione, nuovamente, presso il Senato. Nella versione approvata dalla Camera, l'art. 117 Cost, lett. o), attribuisce alla competenza esclusiva statale "tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale".

attive del lavoro (ANPAL) prevista nel decreto, e gli strumenti a disposizione di quest'ultima, documentano la sfiducia verso l'attuale rete di erogazione delle Pal, fondata su sistemi territorialmente differenziati.

Come si è cercato di ricostruire altrove⁸⁷, l'istituzione di un'Agenzia nazionale, come avvenuto in alcune – ma non tutte – nazioni europee, non costituisce certo un'idea recente, anzi si tratta dell'opzione che risultò perdente alla fine dello scorso millennio, quando invece, come detto, vinse il federalismo. Tuttavia, quel disegno organizzativo sembra aver dato luogo ad una rete *a macchia di leopardo* quanto a livelli di efficienza, non tanto perché prevedeva un decentramento gestionale, quanto perché quella rete era *acefala*: la Riforma Bassanini, e gli atti successivi, avevano tralasciato di chiarire nel dettaglio poteri e competenze del livello centrale, il Ministero del Lavoro, dotato di un fumoso ruolo di indirizzo e coordinamento. Pertanto, il nuovo modello organizzativo dovrebbe essere valutato, non tanto in base a quante e quali funzioni riesce a sottrarre agli altri attori in favore dell'Agenzia nazionale, piuttosto nella chiara definizione del ruolo e delle funzioni di ciascun livello istituzionale, ed anche sulla presenza di reali meccanismi di raccolta dati, monitoraggio e valutazione, finalizzati ad intervenire *in itinere* ed *ex ante* ove la Rete di erogazione delle Pal non riesca a garantire, come richiede lo stesso decreto legislativo in commento, la "effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione".

2.6.1 La nuova Rete e il Management by objective

Il Decreto legislativo n. 150/2015 si compone di 3 titoli. Il primo, organizzativo, disciplina la "Rete dei servizi per le politiche del lavoro": sono ivi regolati attori e rispettivi compiti. Il secondo detta i principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro (servizi per l'impiego e formazione professionale) e l'ultimo concerne una specifica politica attiva, gli incentivi all'assunzione.

L'individuazione degli attori, pubblici e privati, della Rete, per un verso, rappresenta una ricognizione dell'esistente; il decreto legislativo, infatti, tenendo conto dell'ampliamento della rete operata dalla Riforma Biagi (D.Lgs. n. 276/2003), considera le Agenzie per il lavoro, l'Inps, l'Inail, l'Isfol e Italia Lavoro spa⁸⁸, i Fondi interprofessionali, il sistema camerale e le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Vale la pena rimarcare che anche l'Istituto nazionale di previdenza entra a far parte, esplicitamente, della rete (almeno "in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito"), posto che, un altro elemento valutativo della riforma dovrebbe essere – *ce lo chiede l'Europa* – il legame tra Pal e politiche passive.

Per un altro verso, fanno ingresso nella Rete nuovi attori: l'Anpal e, non meglio definite, "strutture regionali per le politiche attive del lavoro". Il Legislatore delegato,

⁸⁷ Sia consentito rinviare a Marocco, 2015.

⁸⁸ Va segnalato che nel testo comunicato alle Commissioni parlamentari competenti (Atto Governo n. 177/2015) era, invece, programmata la soppressione dell'Agenzia strumentale del Ministero del Lavoro.

scottato dalla esperienza passata⁸⁹, rinuncia a predeterminare la forma organizzativa (agenzia autonoma *versus* internalizzazione) attraverso cui le Regioni sono chiamate ad erogare il servizio pubblico al lavoro. D'altro canto, la presenza nella Rete delle Regioni non costituisce di certo di una novità ed anzi il decreto salvaguarda e riconosce la potestà regionale di programmazione delle politiche attive a livello territoriale.

Da questo elenco, in realtà, si ricava per esclusione l'altra novità di questa Riforma: scompaiono infatti le Province, autorevolmente definite le "protagoniste" del decentramento amministrativo (Carinci, 1999). Gli uffici attraverso cui queste ultime erogavano i servizi per l'impiego, i Centri per l'impiego (Cpi), divengono uffici territoriali delle Regioni⁹⁰. In linea del tutto teorica, era possibile anche una soluzione organizzativa diversa, pure ventilata nel corso del dibattito parlamentare⁹¹, ma sicuramente di difficile realizzazione posta l'esistenza di un potestà legislativa concorrente in materia: incardinare, amministrativamente, gli ex uffici provinciali (i Cpi) in una Agenzia nazionale "forte", in quanto dotata di funzioni di gestione diretta delle Pal. A *Costituzione invariata*, le strutture pubbliche di base della Rete rimangono invece incardinate in periferia, anche se, come meglio si dirà più avanti, inserite in un meccanismo di forte concorrenzialità con altri operatori, pubblici e privati, che potranno essere chiamati a gestire i servizi e le misure di politica attiva.

Individuati gli attori della Rete, il decreto n. 150 distribuisce funzioni e compiti, in particolare quelli di vigilanza e controllo della Rete stessa.

In primo luogo, sono fissate le competenze del Ministero del Lavoro, come detto, uno dei *punctum dolens* della precedente organizzazione delle istituzioni pubbliche di intervento sul mercato del lavoro. Secondo quanto era già previsto nell'ordinamento previgente, in virtù della generale potestà legislativa esclusiva statale in materia di diritti sociali, al Ministero spetta, innanzi tutto, il compito di fissare e verificare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) delle Pal da garantire su tutto il territorio nazionale. Rispetto al passato ciò che cambia è, invece, la metodologia con cui vengono fissati e verificati i Lep.

Ora, adottando strumenti tipici del cd. *Management by objective* (MBO), utilizzati per verificare, in base a indicatori quantitativi misurabili, l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici⁹², è previsto che il Ministero del Lavoro, attraverso un decreto ministeriale *ad hoc* e previa intesa in sede di Conferenza permanente, adotti un Piano triennale di programmazione delle Pal e un Piano annuale di fissazione degli obiettivi del periodo relativi a "riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro"⁹³. Si tratta, ap-

⁸⁹ Già il D.Lgs. n. 469/1997 e il D.Lgs. n. 276/2003 erano stati bocciati dalla Corte Costituzionale (rispettivamente sent. nn. 74/2001 e 50/2005) nelle parti in cui, invadendo la sfera di competenza regionale, predeterminava l'organizzazione interna regionale.

⁹⁰ Art. 18, 1° co.

⁹¹ Vedi ancora Marocco, 2015.

⁹² Relativamente a tale sistema di misurazione dell'efficienza della PA la letteratura è sterminata. Per l'uso nell'ambito dei servizi per l'impiego si veda Oecd, 2006, 223 ss. In Italia, in materia di servizi per l'impiego si veda Sartori, A., 2015, anche per i riferimenti bibliografici.

⁹³ Art. 3.

punto, di un documento che individua gli indicatori di risultato⁹⁴ sulla base del quale misurare le prestazioni degli operatori della Rete: questi dovranno quindi svolgere attività finalizzate a ridurre la durata media della disoccupazione e, a tal fine, verranno individuati i tempi entro cui dovranno intervenire in favore della utenza e le quote di intermediazione da assicurare (la numerosità di disoccupati che hanno trovato un'occupazione grazie a questo canale di incontro tra domanda ed offerta). In tal modo, rispetto alla precedente disciplina (il D.Lgs. n. 181/2000) che – senza crederci troppo – si limitava a cristallizzare nella Legge i target, la tempistica di erogazione e le misure dedicate ai target fissati dalla Strategia europea per l'occupazione⁹⁵, ora, in maniera più evoluta, il sistema è dotato di una strumentazione agile e moderna; se non altro perché, a differenza di una legge di rango primario, è un atto amministrativo (un decreto).

Accanto a questo piano generale degli indicatori di risultato, il D.Lgs. n. 150 prevede anche l'adozione di un "contratto interno di governo" (*government internal contracts*)⁹⁶, ovvero uno strumento per disciplinare e distribuire i servizi indispensabili per il raggiungimento di quei risultati⁹⁷. È infatti prevista la stipula tra Ministero e singola Regione di una "convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio". La scelta di uno strumento contrattuale per regolare i rapporti multilivello, sperimentato per la prima volta con gli ammortizzatori sociali in deroga e poi affinato con l'attuazione della Garanzia Giovani⁹⁸, lascia presumere che la regolazione ivi fissata, posti alcuni principi immodificabili, potrebbe essere modificata nel tempo – il contratto potrebbe essere cioè temporalmente delimitato – ma anche differenziato nel contenuto precettivo: in altre parole, il Ministero potrebbe negoziare con la singola Regione obblighi gestionali di diverso tenore, adeguandoli, ad es., alla capacità della singola amministrazione.

Peraltro, il decreto legislativo n. 150 già fissa il contenuto minimo del *contratto*: i servizi, come nel passato, sono suddivisi tra compiti amministrativi e servizi speciali-

⁹⁴ Come confermato anche dalla previsione che attribuisce allo stesso decreto la facoltà di definire i tempi di convocazione dei diversi target di utenza, nonché i tempi e modalità di definizione dei percorsi di inserimento o di reinserimento lavorativo.

⁹⁵ Il cd. Processo di Lussemburgo dotava di criteri di misurabilità gli orientamenti relativi all'offerta di un "nuovo punto di partenza" a favore di giovani e disoccupati di lunga durata (e vale a dire "formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale"). Si veda in proposito ad es. linee guida 1 e 2 degli orientamenti per l'anno 1999, contenuti nell'allegato alla Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999. Nelle successive fasi della stessa Seo, tuttavia, sono venute meno le indicazioni circa la tempistica di intervento delle servizi per l'occupazione, pur permanendo questi ultimi al centro della Seo (si veda da ultimo la già citata linea guida n. 7 della Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010). Una riedizione di questa impostazione metodologica la si ritrova nella recente Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01); in quest'ambito è, tra l'altro, raccomandato di "garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale".

⁹⁶ Eichenhofer E., Westerveld M., 2005, quegli strumenti contrattuali ove, in presenza di un decentramento della gestione dei servizi, sono regolati i rapporti tra il Governo e i gestori locali che erogano i servizi all'impiego.

⁹⁷ Art. 11.

⁹⁸ Sia consentito rinviare ancora a Marocco, 2015.

stici avanzati, ma è modificata la loro distribuzione tra gli attori della Rete. I primi, le funzioni e i compiti amministrativi, continuano ad essere decentrati, ma, come anticipato, sono ora attribuiti alle Regioni che le esercitano tramite i propri uffici di base. A queste ultime spettano, di regola, anche i servizi avanzati di miglioramento della occupabilità dell'utenza (compreso il collocamento dei disabili e l'avviamento delle basse qualifiche)⁹⁹, differenziando tuttavia la platea soggettiva di riferimento su base territoriale: le Regioni dovranno rivolgere la condizionalità (le Pal rivolte ai beneficiari di ammortizzatori sociali) solo ai propri residenti, mentre le Pal in genere dovranno essere erogate in favore di tutti i cittadini, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza, in attuazione dell'art. 120 Cost., che vieta limitazioni all'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Poiché la partecipazione alle Pal è obbligatoria (pena la perdita di quest'ultimo) solo per i beneficiari di ammortizzatori sociali, in questo caso le Regioni vengono responsabilizzate solo nei confronti dei propri residenti; fermo restando che non potranno invece discriminare l'accesso al generale servizio pubblico al lavoro in base alla residenza.

Il contratto stipulato tra Ministero e Regione, tuttavia, potrà prevedere una distribuzione dei compiti tra gli attori diversa da quella appena descritta. Nelle Convenzioni, difatti, i servizi specialistici, in tutto o in parte, potranno essere ceduti all'Anpal, ovvero, in via transitoria, agli operatori accreditati. In altre parole, in alternativa ai Cpi, i sottoscrittori delle convenzioni potranno concordare canali ulteriori di erogazione del servizio pubblico, prefigurando una Rete *a geometria variabile*, differenziata in via convenzionale. In un caso, mediante l'attribuzione dei compiti gestionali all'Anpal, di fatto, *risorge*, seppure diversamente configurata, l'ipotesi ricordata di Agenzia nazionale "forte": cioè con compiti di erogazione di servizi in favore dell'utenza. Nell'altro, pur previsto in via transitoria, si evidenzia un *fil rouge* che, come si vedrà, traspare in diversi punti della riforma: l'intento del Legislatore delegato di promuovere la creazione di un *quasi mercato* nella gestione delle Pal.

Se i due strumenti appena ricordati sono ispirati al Mbo (programmazione e verifica dei risultati degli attori che erogano servizi), gli altri compiti del Ministero, invece, sono di tipo tradizionale, gerarchico-burocratico, e rispondono alla finalità di regolare amministrativamente alcuni fondamentali elementi del sistema (ad es. definizione della congrua offerta di lavoro) e si intrecciano, in alcuni casi, con quelle spettanti all'Anpal¹⁰⁰. Tra questi compiti vanno rimarcati alcuni poteri di indirizzo che concer-

⁹⁹ L'art. 18 del decreto individua questi servizi. Rispetto alla precedente disciplina nazionale (D.Lgs. n. 469/97 e 181/2000), non sono ricavabili molte novità, anche se appare più evoluta ed esauriente l'elencazione, per molti aspetti simile al portafoglio servizi previsto nell'ambito della Garanzia Giovani. Si tratta della "presa in carico"; orientamento al lavoro; orientamento specialistico e individualizzato (compreso il bilancio delle competenze ed l'analisi dei fabbisogni formativi); orientamento all'autoimpiego e tutoraggio; avviamento ad attività di formazione; accompagnamento al lavoro; tirocini; incentivi alla mobilità territoriale; Lavori Socialmente Utili. Inedita è, invece, la previsione di "strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti".

¹⁰⁰ Ad es. al Ministero del Lavoro spetta esprimere parere preventivo su circolari e altri atti interpretativi di norme di legge o regolamento emanate dall'Anpal, nonché sulle modalità operative e sulla quantificazione dell'assegno di ricollocazione fissate dall'Anpal.

nono una specifica politica attiva, la formazione professionale¹⁰¹, la quale, anche nel futuro assetto costituzionale rimane saldamente in capo alle Regioni¹⁰². Ciò è confermato dal fatto che, nel testo definitivo del decreto n. 150, diversamente da quanto originariamente previsto, alle Regioni continua a spettare il potere di accreditare le strutture formative (regolare cioè quel *quasi mercato*).

Infine, al Dicastero del lavoro è attribuito anche un generale, e non meglio specificato, compito di "monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro". L'incertezza è probabilmente da attribuire al fatto che questo compito è condiviso con quello *ad hoc* dell'Anpal di "monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro" (vedi paragrafo successivo), ma soprattutto con l'attribuzione all'Isfol di un veramente ampio compito di "studio, ricerca, monitoraggio e valutazione" delle politiche sociali in senso lato¹⁰³. A quest'ultimo Istituto, ridimensionato¹⁰⁴, spetta anche la "verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte dell'Anpal". In altre parole, come in altri sistemi nazionali, all'Isfol, ente pubblico autonomo, sono attribuiti compiti di ricerca scientifica, che si estendono anche allo svolgimento di un'attività di supporto al Ministero del Lavoro per l'esercizio del potere di indirizzo e vigilanza dell'agenzia nazionale che si occupa di politiche attive. Peraltro, a differenza di altri sistemi nazionali, poiché l'agenzia italiana, di regola, non eroga prestazioni all'utenza – se ne occupano le Regioni e gli operatori da esse individuati – non dovrebbe trattarsi della verifica degli indicatori di risultato delle Pal fissati dall'autorità di governo nazionale.

2.6.2 La nuova Agenzia nazionale per l'occupazione: una soluzione temporanea in attesa della riforma costituzionale?

Il principale attore della Rete delle Pal di livello nazionale è rappresentato dalla nuova Agenzia nazionale. L'Anpal è istituita a decorrere dal 1° gennaio 2016 e, posto che la legge delega, anche in questa materia, imponeva una clausola di invarianza finanziaria, il nuovo ente è frutto della "fusione per cessione" di due organizzazioni, una soppressa (la Direzione Generale politiche attive, i servizi al lavoro e la formazione del Ministero del Lavoro) e l'Isfol che, invece, *sopravvive*, ma cede alla agenzia risorse finanziarie, umane e strumentali¹⁰⁵. Si aggiunga che, inoltre, l'Anpal acquisisce, in

¹⁰¹ Al Ministero spetta l'esercizio di un potere di indirizzo sul sistema della formazione professionale continua (compresa quella finanziata dai fondi interprofessionali), nonché la fissazione, in sede di Conferenza permanente, di linee guida per l'accREDITAMENTO degli enti di formazione.

¹⁰² Vedi il nuovo art. 117, 2° co., Cost, come modificato dall'art. 31 dell'Disegno di legge costituzionale n. 1429-B già citato.

¹⁰³ Oggetto di "studio, ricerca, monitoraggio e valutazione" dell'Isfol sono, oltre alle politiche attive (formazione professionale, integrazione e inclusione sociale, misure di contrasto alla povertà, servizi per il lavoro), anche le politiche passive (spese per prestazioni connesse allo stato di disoccupazione), nonché il terzo settore, ma anche in generale le "politiche pubbliche che direttamente o indirettamente producono effetti sul mercato del lavoro".

¹⁰⁴ È previsto un pacchetto di riduzioni delle risorse Isfol, umane (dotazione organica e con blocco del *turnover* per il biennio 2016-17) e finanziarie, con decurtamento del contributo istituzionale, risorse che affluiscono tutte all'Anpal.

¹⁰⁵ In particolare si prevede che, con Dpcm, da emanarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso D.Lgs. n. 150, vengano individuati beni e risorse da trasferire dal Ministero del Lavoro e dall'Isfol all'An-

virtù di una sorta di doppio incarico *ex lege* e l'acquisizione di tutto il suo capitale azionario, il pieno controllo di Italia Lavoro spa¹⁰⁶.

Pur condividendo con altre Agenzie presenti nel panorama amministrativo alcune caratteristiche, in particolare quelle relative alle modalità di copertura dell'organico¹⁰⁷, per altri versi possiede caratteristiche *speciali* che la differenziano dal modello generale. In particolare, per quel che più interessa, è discutibile che l'Anpal possa essere considerata una struttura di primo livello ministeriale dotata di mera autonomia organizzativa, cui sono demandate solo "funzioni di tipo tecnico operativo di interesse nazionale" (così il D.Lgs. n. 300/1999). A differenza di altre Agenzie (ad es. la costituenda "Agenzia unica per le ispezioni del lavoro", istituita da un altro dei decreti legislativi attuativi del *Jobs Act*), infatti, pur essendo sottoposta al potere di vigilanza del Ministero del Lavoro, l'Anpal è dotata di un Presidente e di un Consiglio di amministrazione¹⁰⁸. Ma soprattutto, posto che le competenze gestionali delle politiche attive e dei servizi per l'impiego sono attribuite, di *default*, ad altri attori della Rete, l'elenco delle funzioni e dei compiti dell'Anpal¹⁰⁹ suggerisce, piuttosto, l'attribuzione alla agenzia di compiti di coordinamento e vigilanza della stessa Rete. Non costituisce, infatti, una attribuzione diretta di funzioni operative, il potere generale attribuito alla agenzia di intervento sostitutivo nei confronti delle Regioni in cui i Lep non siano rispettati, o vi sia il rischio di un loro mancato rispetto. Si tratta degli interventi cd. in sussidiarietà¹¹⁰ e sono finalizzati a riallineare, supportando le amministrazioni bisognose, ai Lep fissati a livello nazionale, proprio a garanzia di un esercizio del diritto al lavoro scevro da discriminazioni territoriali. Altre funzioni di gestione diretta sono attribuite all'Agenzia, ma si tratta, anche in questo caso, di attività di supporto alla Rete; è questo il caso della "gestione dei programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari", ovvero ancora della gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di rilievo nazionale, nonché della vigilanza sui fondi di formazione interprofessionale e del potere di autorizzazione delle Agenzie per il lavoro (ApI).

pal. Gli schemi di Dpcm sono trasmessi alla Camera e al Senato perché su di essi siano espressi i pareri delle commissioni competenti, entro 30 gg. dall'assegnazione. Comunque, il D.Lgs. n. 150 fissa il tetto massimo dell'organico dell'Anpal (395 unità).

¹⁰⁶ Infatti, il Presidente dell'Anpal è anche amministratore unico, senza diritto a compensi, di Italia Lavoro, il cui Cda allo scopo viene soppresso ed inoltre, l'Anpal subentra al Mef nella titolarità delle azioni della società *in house*.

¹⁰⁷ Il D.Lgs. n. 300/1999, che detta la disciplina generale in materia di agenzie, stabilisce che la copertura del loro organico delle Agenzie avvenga mediante l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici che in precedenza svolgevano le funzioni trasferite.

¹⁰⁸ A differenza delle amministrazioni autonome, le Agenzie non sono dotate di un consiglio di amministrazione ed a capo di esse è preposto un Direttore; pur avendo uno Statuto, inoltre, sono sottoposte a vigilanza e controllo del Ministero competente, tanto che lo stesso Statuto ed regolamenti interni sono sottoposti ad approvazione ministeriale. Si tratta, per l'appunto, di "strutture di primo livello" dell'organizzazione ministeriale, della quale costituiscono perciò uffici speciali dotati di una particolare autonomia.

¹⁰⁹ Vedi art. 9.

¹¹⁰ Utilizza questa terminologia il Piano nazionale di attuazione della Garanzia Giovani.

(<http://www.garanziaiovani.gov.it/Documentazione/Documents/Piano-di-attuazione-italiano-della-Garanzia-per-i-Giovani.pdf>), prevedendo a tal fine l'intervento delle agenzie tecniche del Ministero (Italia Lavoro e Isfol).

Invece, il generale potere dell'Anpal di "coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili (...), nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati" si sostanzia, innanzi tutto, in più spinta monopolizzazione delle informazioni relative al mercato del lavoro e alle politiche attive, funzionale all'esercizio dello stesso potere di coordinamento.

In primo luogo, è affidata all'Anpal la realizzazione (in cooperazione con Ministero, Regioni, Inps e Isfol) del "Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro", composto da un nodo di coordinamento nazionale e da nodi di coordinamento regionali, nonché dal "portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro", attraverso cui i cittadini accedono alla stessa Rete. Attraverso l'integrazione con altre banche dati amministrative preesistenti, le informazioni relative alla gestione di servizi al lavoro, politiche attive¹¹¹ e formazione professionale (vedi *infra*), contribuiscono a creare una sorta di *big data* delle componenti della *flexicurity* nazionale. In un unico *dataset* sono, infatti, presenti informazioni relative a flessibilità contrattuale (attraverso le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro su attivazioni, trasformazioni e cessazioni dei contratti di lavoro), ammortizzatori sociali (sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali) e, appunto, politiche attive.

In secondo luogo, con riguardo specifico alla formazione professionale, è prevista l'istituzione e la gestione, da parte dell'Anpal di un "Albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome". L'obiettivo è quello di costituire, tramite i dati conferiti dalle Regioni, un sistema informativo ove registrare "i percorsi formativi svolti dai soggetti residenti in Italia, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche".

Infine, è prevista l'istituzione presso l'Anpal del "Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione", cui le Regioni, che intendano introdurre detti incentivi, comunicano una serie di informazioni di monitoraggio¹¹².

In questi ultimi due casi, nel rispetto dell'attuale ripartizione di competenze costituzionale, non appare invasa l'autonomia legislativa e amministrativa regionale, e queste banche dati sono finalizzate al monitoraggio informativo, senza far derivare effetti amministrativi costitutivi dalla iscrizione, o meno, agli stessi Albi nazionali¹¹³. La finalità informativa, comunque rilevante, è salvaguardata, ma le Regioni, semplificando, restano autonome nella decisione, rispettivamente, circa chi accreditare – e

¹¹¹ A tal fine è previsto che l'Anpal definisca il modello della Scheda anagrafica e professionale dei lavoratori (Sap) e le modalità di interconnessione tra Cpi e lo stesso Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

¹¹² Ovverosia: categorie di lavoratori interessati; categorie di datori di lavoro interessati; modalità di corresponsione; dell'incentivo; importo e durata dell'incentivo; ambito territoriale interessato; conformità alla normativa in materia di aiuti di stato.

¹¹³ Si noti che, ad titolo esemplificativo, lo schema di decreto legislativo (Atto Governo n. 177/2015) già ricordato, invece, attribuiva valore costitutivo all'iscrizione all'Albo nazionale degli enti di formazione. Era infatti previsto il divieto "di conferire attività ovvero effettuare pagamenti o finanziamenti di alcun tipo in relazione ad attività formativa effettuata da soggetti non iscritti all'albo".

remunerare – per l'erogazione di servizi di formazione, e riguardo a come disciplinare incentivi territoriali all'assunzione.

La costituzione e la gestione di un così ampio patrimonio informativo, come anticipato, è funzionale alla attribuzione all'Anpal di una specifica attività di monitoraggio e valutazione in materia di "gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni". In altre parole, l'Agenzia nazionale è chiamata a verificare il raggiungimento degli indicatori di risultato fissati dall'autorità di governo (il Ministero) mediante gli strumenti di Mbo analizzati al paragrafo precedente, anche al fine di proporre, sulle base dei risultati della stessa attività di monitoraggio e valutazione, le opportune modifiche dei target e indicatori di risultato in precedenza fissati¹¹⁴.

Oltre al ruolo di coordinamento e supporto alla Rete appena descritto, all'Anpal spetta un ruolo di promozione, regolazione e controllo del *quasi mercato* in materia di servizio pubblico al lavoro, che verrà esaminato nel paragrafo che segue.

2.6.3 La gestione del servizio pubblico al lavoro: dalle Province ad un quasi mercato multilivello

La norma fondamentale contenuta nel D.Lgs. n. 150/2015 in materia di erogazione del nuovo servizio pubblico al lavoro recita: "Le regioni e le province autonome svolgono *il servizio pubblico al lavoro* (...) direttamente ovvero, con l'esclusione del *patto di servizio personalizzato e dell'assegno di ricollocazione*, mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati sulla base dei costi standard definiti dall'Anpal e garantendo in ogni caso all'utente facoltà di scelta" (corsivo mio)¹¹⁵.

Sulla prima parte di questa norma si è già detto: spetta alle Regioni il compito di erogare il servizio pubblico.

Queste erogano il servizio *in house*, tramite cioè i propri uffici (i Cpi), oppure possono decidere di ricorrere al mercato per un ampio spettro di queste attività, ad esclusione di alcune che, in virtù della loro particolare delicatezza, sono affidate in esclusiva all'attore pubblico.

Per la verità, gli utenti per accedere al servizio pubblico sono prima tenuti a registrarsi (o ad essere registrati), in forma telematica, presso il "Portale nazionale delle politiche del lavoro" (parte del già ricordato Sistema informativo unitario, gestito dall'Anpal), al fine di ottenere lo *status* di disoccupato ed essere profilati, tramite l'assegnazione telematica di una classe di profilazione, aggiornata (ogni 90 gg.) automaticamente, sulla base delle informazioni fornite. Come in altri paesi, attraverso una metodologia di tipo *statistico-predittivo*, il sistema informatico sintetizza la condizione del soggetto nel mercato del lavoro, al fine di ponderare lo sforzo – so-

¹¹⁴ È, infatti, espressamente previsto che: " (...) dagli esiti del monitoraggio e della valutazione (...) sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti, anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e, più in generale, di quelle sociali".

¹¹⁵ Art. 18, 2° co.

prattutto economico – che dovrà, di conseguenza, compiere il servizio pubblico per ricollocare l'utente nello stesso mercato (sulla profilazione si rinvia al cap. 7.1). Solo in una seconda fase, entro 30 giorni dalla richiamata registrazione (15 se titolari di trattamento di disoccupazione), gli utenti devono contattare l'ufficio regionale (il Cpi). In mancanza, ove cioè il soggetto registrato al portale non si attivi autonomamente, il Cpi dovrà convocare l'utente, entro un termine che verrà determinato dal Piano annuale per le politiche attive. Presso il Cpi, ai fini della asseverazione dello *status* telematicamente attribuito, l'utente stipula il "patto di servizio personalizzato" e viene, se necessario, profilato. Rispetto alla laconica previsione nazionale del passato¹¹⁶, il patto di servizio risulta ora definito dal punto contenutistico, anche prevedendo – forse – un minimo spazio di negoziazione tra utente e responsabile dell'attività¹¹⁷; risulta tuttavia ancora prevalente la finalità di fissare gli obblighi di partecipazione del primo a iniziative di orientamento e di formazione, nonché di accettazione di offerte di lavoro¹¹⁸, con effetti diretti, come si dirà, sulla conservazione dello stesso stato di disoccupazione. Nessun obbligo, quindi e nessuna sanzione in caso di inadempimento, è prevista per l'altra parte del patto (l'erogatore dei servizi). Il principio della *cd. libertà di scelta* era già presente nell'ordinamento¹¹⁹, ma, nella norma richiamata all'inizio, il principio è affermato con maggiore chiarezza sistematica e testimonia la preferenza del Legislatore per "un modello di servizi basato sulla competizione tra attori pubblici e privati nella soddisfazione delle esigenze dei clienti" (Corti, 2010), ovverosia per la creazione di un quasi mercato¹²⁰. Questa preferenza è dimostrata dalla presenza di un complesso di strumenti – tutti con un ruolo gestionale preponderante dell'Anpal – e vale a dire: accreditamento, standard di servizio, assegno di ricollocazione, profilazione degli utenti e costi standard di servizio. Funzionale alla costituzione del *quasi mercato* è, innanzi tutto, la regolazione dello strumento di ingresso nello stesso e vale a dire l'accreditamento allo svolgimento del servizio pubblico. Rispetto al precedente regime, a testimonianza della volontà di accelerare verso questo modello di erogazione dei servizi, la novità è la creazione di un *quasi mercato* nazionale, accanto ai preesistenti locali (basati cioè su accreditamenti regionali). Il D.Lgs. n. 150, infatti, oltre a prevedere, come nel passato, che le Regioni

¹¹⁶ Sia consentito rinviare a Marocco 2008, ed alla bibliografia ivi richiamata.

¹¹⁷ Il Decreto prevede che il patto definisca, tra l'altro, "gli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi"; "la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività"; "le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile". Atti di ricerca attiva, e loro tempistica, frequenza di contatti, *prove di attivazione*, potrebbero essere negoziate tra utente e responsabile.

¹¹⁸ Nel patto deve essere riportata la disponibilità allo svolgimento del richiedente di una serie di attività. Come nel passato si tratta di partecipazione ad iniziative di orientamento al lavoro ("laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro"), o di carattere formativo o di riqualificazione e accettazione di congrue offerte di lavoro.

¹¹⁹ Vedi art. 7, 1° co., lett. a), D.Lgs. n. 276/2003.

¹²⁰ Secondo tale approccio, i servizi continuano ad essere finanziati dalla mano pubblica, ma questa non è necessariamente anche l'erogatrice degli stessi: essa concentra piuttosto la propria attività sul *policy-making* e sul *policy-monitoring*. È attuato in questo modo il principio della rigida separazione fra le funzioni di acquirente e di fornitore delle prestazioni di interesse pubblico (*purchaser/provider split*). Per ulteriori dettagli e anche riferimenti bibliografici si veda Isfol, Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2015, in corso di pubblicazione.

definiscano propri regimi di accreditamento¹²¹, riconosce alle Agenzie per il lavoro (Apl) già autorizzate la facoltà di richiedere all'Anpal di essere anche accreditate "ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale". A tal fine, spetta alla stessa Anpal istituire l' "Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro", in cui sono iscritte, oltre alle Apl, anche "le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento"¹²². In tal modo, accanto ai sistemi regionali, se ne costituisce uno nazionale alternativo (quello costituito dalle Apl autorizzate), ovvero sostitutivo (agenzie che operano nei territori privi di regimi di accreditamento), il cui *gateway* (controllore d'accesso) è l'Anpal¹²³.

A quest'ultima spetta inoltre la definizione degli "standard di servizio" relativamente alle attività in cui sostanzia il servizio pubblico al lavoro: mentre la Legge individua le funzioni amministrative e servizi specialistici in cui quest'ultimo consiste¹²⁴, l'Agenzia interviene per definire, a livello nazionale, i requisiti professionali e organizzativi indispensabili per l'esercizio di quella particolare attività. In altre parole, Cpi e operatori accreditati tutti – quelli di livello nazionale, nonché regionale – dovranno adeguarsi a questi standard per erogare il servizio pubblico.

Delineata la procedura (accredimento) e i requisiti (standard) per far ingresso nel *quasi mercato*, il decreto legislativo n. 150 disciplina un particolare strumento, finalizzato ad rinvigorire ed estendere la logica di mercato che caratterizza lo stesso *quasi mercato*. È, infatti, disposta la distribuzione di un "assegno individuale di ricollocazione" agli utenti del servizio pubblico – non a tutti in verità – per consentire ad essi di esercitare la libertà di scelta in ordine al soggetto cui richiedere l'erogazione dello stesso servizio. In questo modo, per questi utenti, la logica del mercato trova applicazione, non solo dal lato dell'offerta del servizio, ma anche sul versante della domanda del servizio stesso. Peraltro, non si tratta di una novità in materia di erogazione dei servizi sociali, neanche con specifico riferimento alla ero-

¹²¹ È prevista l'approvazione, tramite un decreto ministeriale da emanarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente, di criteri nazionali in materia di accreditamento regionale. Il decreto dovrà essere emanato sulla base di principi, in larga parte, già presenti nell'ordinamento ("definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere"; obbligo di interconnessione con il sistema informativo e di invio di ogni informazione utile; raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione). Innovative sono le previsioni relative alla esigenza di assicurare la "coerenza" con il sistema di autorizzazione all'esercizio del collocamento privato e la previsione – sembrerebbe – di una procedura *ad hoc* dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione (su cui vedi *infra*).

¹²² Secondo i dati ricavabili dall'ultimo monitoraggio Isfol, tre Regioni (Emilia-Romagna, Liguria e Umbria) non hanno ancora disciplinato il proprio regime di accreditamento e tre (Bolzano, Molise e Puglia), in cui, pur avendo normato, non risulta ancora attivo l'istituto.

¹²³ È così riunito presso un unico soggetto, l'Anpal, la gestione di due procedure amministrative prima necessariamente separate, posta l'attuale ripartizione di competenze tra Stato e Regioni: la prima fase, quella dell'autorizzazione, volta a contemperare l'esercizio di una libertà economica (l'esercizio della somministrazione e della intermediazione privata) con altri interessi di rilevanza pubblica (la tutela dei lavoratori), la seconda, quella dell'accredimento, invece funzionale all'inserimento dell'operatore nel servizio pubblico.

¹²⁴ Vedi nota 82.

gazione dei servizi all'impiego, trattandosi di istituto promosso in alcune specifiche Regioni da diversi anni¹²⁵.

Il *voucher*, che spetta all'Anpal di determinare nelle "modalità operative" e nell'ammontare, sostituisce il "contratto di ricollocazione", a conferma, per così dire, della sfortuna di quest'ultimo strumento, il quale, dopo un travagliato *iter*, era appena stato disciplinato da un altro decreto attuativo del *Jobs Act*¹²⁶ (il D.Lgs. n. 22/2015 in materia di ammortizzatori in caso di disoccupazione involontaria, commentato al par. 1.5). Il passaggio da un "contratto" ad un "assegno" liberamente spendibile, evidenzia la volontà di valorizzare la più immediata funzione economica dello strumento (l'acquisto di un servizio), a discapito di una dimensione negoziale che poteva anche favorire l'individuazione di un servizio personalizzato, sulla base delle esigenze espresse dall'utenza¹²⁷.

Ora è stabilito che i soli percettori di NASpl, che abbiano maturato un periodo di disoccupazione superiore ai quattro mesi, possano richiedere una somma "spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro¹²⁸", di durata di 6 mesi, prorogabile per altrettanti, ove non sia stato consumato l'intero ammontare. In questo modo, è quindi istituito un *quasi mercato ad hoc*, e cioè relativo ai servizi rivolti ad un target determinato, legando strettamente, come si richiede in sede europea, il sussidio di disoccupazione di base a programmi di attivazione lavorativa¹²⁹.

A garanzia proprio della ricordata libertà di scelta, spetta al titolare del *voucher* decidere, autonomamente, se spendere l'assegno presso i Cpi o gli operatori accreditati, posti su di un piano di piena fungibilità. Questa libertà, a causa di problemi di asimmetria informativa (mancanza di informazioni certe *ex ante* sulle performance degli operatori) potrebbe essere solo fittizia e, a questo fine, è affidata all'Anpal una funzione di *rating* (valutazione comparativa) degli operatori, che può portare sino alla esclusione dal *quasi mercato* di quanti che non raggiungono i risultati ricollocativi attesi¹³⁰. Il *rating* non pare però mezzo sufficiente per assicurare un esercizio vera-

¹²⁵ È il caso della Dote unica lavoro della Regione, su cui vedi Arifl, n. 9/2014.

¹²⁶ Per un commento a quella disciplina vedi Tiraboschi, 2015c.

¹²⁷ Nel Lazio dove è stata avviata per l'attuazione della Garanzia Giovani l'utilizzo del "contratto di ricollocazione", questo è stipulato, oltre che dal giovane e dall'erogatore del servizio, anche dal Cpi. Così prevede la Deliberazione 30 settembre 2014, n. 632 della Regione Lazio.

¹²⁸ Il decreto, in maniera simile al patto di servizio personalizzato, chiarisce il contenuto di questo servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione, prevedendo una serie di obblighi in capo al beneficiario della NASpi e dell'operatore. Il servizio deve prevedere: l'affiancamento di un tutor; un programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata; gli obblighi di attivazione dell'utente (svolgimento delle attività individuate dal tutor e di accettare le offerte di lavoro congrue) e l'obbligo per il soggetto erogatore di comunicare gli inadempimenti rispetto a questi ultimi.

¹²⁹ Infatti, seppure il beneficiario della NASpl è libero di richiedere l'assegno di ricollocazione (si tratta insomma non di un obbligo, ma di un onere se intende usufruire di un servizio specializzato), tuttavia, una volta richiesto, sorge a suo carico l'obbligo di richiedere, entro 2 mesi dalla richiesta, l'attivazione del servizio di assistenza intensiva, pena la decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito.

¹³⁰ La valutazione comparativa dei soggetti erogatori è svolta dall'Anpal con riferimento agli "esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo per ogni profilo di occupabilità" e i suoi esiti sono resi pubblici e distribuiti ai centri per l'impiego. Il decreto n.150 poi riconosce all'Anpal un potere di segnalazione degli "elementi di criticità" ed un correlativo onere di correzione in capo agli operatori segnalati. Decorso un anno dalla

mente consapevole della libertà di scelta e, forse, come previsto in alcune esperienze regionali che hanno promosso l'utilizzo dei *voucher* poteva essere previsto un più forte intervento pubblico nella individuazione dell'erogatore del servizio, magari prevedendo la stipula di un contratto tra tutti i soggetti coinvolti.

Inoltre per impedire il cd. *creaming* (la scelta da parte dell'erogatore di servizi dei soggetti più facili da ricollocare) è previsto un sistema di premialità e cioè che l'attività sia remunerata "prevalentemente¹³¹ a risultato occupazionale ottenuto" e l'ammontare del *voucher* graduato "in relazione al profilo personale di occupabilità" dell'utente servito. Ci si riferisce alla profilazione, di cui si è già detto, cui è collegata la fissazione dei costi standard dei servizi erogati: alla specifica classe di profilazione, assegnata automaticamente dal Portale, corrisponderà un diverso ammontare del costo stimato del servizio, in funzione della difficoltà di ricollocare l'utente. Anche in questo caso il ruolo preponderante spetta all'Anpal: questa definisce la metodologia di profilazione e i costi standard, a conferma del ruolo dell'agenzia nazionale di *gateway* (controllore d'accesso) del *quasi mercato*.

Anche la procedura di attribuzione del *voucher* conferma la preminenza dell'Anpal, cui è affidato un ruolo suppletivo in caso di incapacità degli uffici regionali di attivarsi entro tempi certi. Di norma, difatti, si prevede che l'istanza per ottenere l'assegno sia presentata dall'utente presso il Cpi, ove sia stato stipulato il patto di servizio; tuttavia, in alternativa, si dispone che il *voucher* sia attribuito dall'Anpal direttamente, ove i Cpi falliscano nel convocare i titolari di NaSpl entro 60 gg. dalla registrazione al Portale¹³². Nelle Regioni meno efficienti nell'adempiere nel termine, ovvero in quelle ove questa platea soggettiva sia particolarmente estesa rispetto alla capacità degli uffici territoriali, la procedura di attribuzione telematica del *voucher*, gestita centralmente, potrebbe sostituire l'intervento regionale.

L'accelerazione così impressa allo sviluppo di questo *quasi mercato*, in sostanza gestito telematicamente al centro, disvela, se si tiene conto del target di riferimento – si ribadisce i titolari di NaSpl, disoccupati da almeno 4 mesi – l'altro obiettivo tipico degli stessi *quasi mercati*: accelerare, tramite il coinvolgimento di ulteriori soggetti (gli operatori accreditati), il reingresso nel lavoro dei titolari di sussidi di disoccupazione, che pesano sul sistema di sicurezza sociale. È prevalente in sostanza l'esigenza di ottenere risparmi di risorse pubbliche, affidando l'attivazione di questa utenza ad operatori specializzati, anche al fine di velocizzare l'applicazione della condizionalità,

segnalazione, ove le criticità permangano, l'agenzia nazionale è legittimata ad estromettere l'operatore dal *quasi mercato*.

¹³¹ L'uso di questo avverbio è spiegato dal fatto che, comunque, talune attività verranno remunerate a processo, posto che, si specifica, "(...) dovrà comunque assicurarsi l'economicità dell'attività, considerando una ragionevole percentuale di casi per i quali l'attività propedeutica alla ricollocazione non fornisca il risultato occupazionale".

¹³² Si dispone che il disoccupato non convocato dai Cpi, entro il termine ricordato nel testo, ha "diritto a richiedere all'Anpal, tramite posta elettronica, le credenziali personalizzate per l'accesso diretto alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'Anpal al fine di ottenere l'assegno di ricollocazione". Si ricordi che il D.Lgs. n. 150 dispone, inoltre, che quanti presentano all'Inps istanza per un trattamento di disoccupazione involontaria sono comunicati dall'Istituto previdenziale all'Anpal che li registra nel Portale.

il regime di decadenza dai trattamenti di disoccupazione in caso di disoccupazione involontaria.

2.6.4 La riforma della condizionalità: dalla sanzione al capitale umano

A questo ultimo scopo, il D.Lgs. n. 150 interviene nuovamente sulla condizionalità, anche se la nuova disciplina non affronta di petto, impossibilitata, un nodo cruciale per l'implementazione di questi meccanismi: la frattura istituzionale tra enti gestori delle politiche (quelle passive, affidate all'Inps e, quelle attive, per il momento, alle Regioni).

In principio, il meccanismo, inteso a responsabilizzare quanti ricevono un sussidio pubblico, è da sempre presente nell'ordinamento repubblicano (l'art. 38 della Costituzione protegge solo la disoccupazione "involontaria"). Ma non ha mai avuto fortuna attuativa, anche perché, solo di recente, la questione si è posta, una volta adeguati, veramente, "alle esigenze di vita" gli importi del trattamento base di disoccupazione¹³³. La stessa Riforma Fornero era intervenuta in materia¹³⁴, ma, a testimonianza che neanche quella disciplina era *seria*, il regime di decadenza continuava ad essere sterilmente severo: qualsiasi tipo di violazione degli obblighi di attivazione determinava la secca perdita del sussidio.

Una delle principali novità della riforma del 2015 la si ritrova proprio qui: la condizionalità, finalmente, viene declinata a seconda dell'obbligazione che il disoccupato non adempie e sono, di conseguenza, graduati gli effetti sanzionatori in termini di riduzione dell'indennità. Assai riassumendo, quattro attività, dettagliate nel patto di servizio, sono richieste nel caso in cui l'utente sia titolare di un qualsiasi ammortizzatore sociale¹³⁵: rispondere alle convocazioni ed agli appuntamenti con il responsabile del progetto di attivazione; partecipare alle iniziative di orientamento al lavoro concordate; frequentare regolarmente le iniziative di formazione, anche *on the job*; accettare le offerte di lavoro congrue¹³⁶. Il mancato rispetto di questi obblighi è punito progressivamente, determinando una graduale riduzione del trattamento, sino al suo totale azzeramento. I primi due impegni, e quindi la loro violazione (assenza agli appuntamenti e alle iniziative di orientamento), sono considerati meno gravi e ciò giustifica una progressione sanzionatoria attenuata (alla prima violazione, decurtazione di un quarto di mensilità del sussidio; alla seconda, una mensilità e, infine,

¹³³ Si tenga conto che solo a seguito del cd. Protocollo *welfare* del 23 luglio 2007, l'indennità di disoccupazione ordinaria raggiunge livelli comparabili con altri paesi europei, quanto a durata (8 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore a 50 anni e 12 mesi per i soggetti con età pari o superiore) e tasso di rimpiazzo (60% della retribuzione perduta, a scendere).

¹³⁴ Si veda Baronio, 2013.

¹³⁵ La condizionalità si applica, oltre che chiaramente ai titolari di trattamenti in caso di disoccupazione, con qualche differenza (vedi *infra*) anche quanti beneficiano dell'ASdl (vedi par. 1.5.1) o di un *Short-time working schemes* (Cig, contratti di solidarietà, ecc.), quando ne derivi una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 50%.

¹³⁶ Nel caso di STW, l'attivazione, e gli obblighi che ne discendono, sono adeguati alla circostanza che l'utente è formalmente occupato. Sicché questi sono convocati in orario compatibile con la prestazione lavorativa e, al solo scopo di "mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa", sono richieste la partecipazione alle attività di orientamento e di formazione, la disponibilità a svolgere attività socialmente utili.

decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione in caso di ulteriori violazioni). In successivo ordine di importanza, è punita, con maggiore severità, la non regolare partecipazione alle iniziative di formazione e riqualificazione professionale (alla prima violazione, decurtazione di una mensilità, alle successive, decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione). Ora solo la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, sintomatica della non disponibilità ad attivarsi, determina immediatamente la massima sanzione (decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione) e, di conseguenza, l'impossibilità temporanea (2 mesi) di accedere ai programmi di attivazione¹³⁷.

La seconda, e positiva, novità del D.Lgs. n. 150/2015 riguarda questa nozione: trova, difatti, nuovamente riconoscimento l'elemento della "coerenza con le esperienze e le competenze maturate" in precedenza dal lavoratore. È così salvaguardato il capitale umano accumulato e, auspicabilmente, si funzionalizzano le Pal al miglioramento di quest'ultimo, tramite un suo adeguamento, in coerenza con le finalità originarie delle stesse politiche attive. Il Ministero del Lavoro, nel determinare la congrua offerta di lavoro con apposito decreto, dovrà tener conto non solo, come nel passato, di parametri retributivi e logistici (l'ultima retribuzione e la distanza con il domicilio), ma anche, adeguandolo alla durata della disoccupazione, dell'investimento formativo e professionale realizzato. In passato, invece, già a partire dal 2004, questo investimento non era stato più salvaguardato dall'ordinamento, perché era prevalso, in uno sterile tentativo di attuare la condizionalità, un, probabilmente incostituzionale, approccio sanzionatorio di *work first*, imponendo la disponibilità ad accettare un *lavoro purchessia*, parametrato cioè solo su requisiti quantitativi (retribuzione e distanza) e non qualitativi.

Le due novità appena analizzate (graduazione della sanzione e legame con il capitale umano maturato) testimoniano un positivo *cambio di marcia* nella considerazione delle politiche attive, attento cioè anche al loro contenuto intrinseco, e non solo alla loro capacità di dissuadere i titolari di sussidi pubblici da comportamenti non responsabili.

Resta il problema istituzionale, accennato all'inizio, in ordine alla effettiva implementazione dei meccanismi di condizionalità: la creazione di *one stop shop* (sportelli unici), competenti all'erogazione di un'unitaria politica per l'occupazione, in cui siano fuse insieme il momento dell'erogazione di un sussidio e quello dell'adeguamento della occupabilità del beneficiario del sussidio stesso, è probabilmente rinviata al momento in cui – se si verificherà – le politiche attive diventeranno di competenza esclusiva dello Stato.

A Costituzione vigente, il D.Lgs. n. 150 appresta le soluzioni alternative percorribili. In primo luogo, come visto, decide di affidare i beneficiari di NASpl ad un *quasi mercato*, tendenzialmente, nazionale e fortemente ispirato a logiche di mercato (con *voucher*), tra l'altro, imponendo agli operatori accreditati di comunicare a Cpi e Anpal gli inadempimenti in cui dovessero incorrere i disoccupati, al fine di applicare il

¹³⁷ In questo caso è disposto che l'utente non può effettuare una nuova registrazione al Portale prima che siano decorsi due mesi.

regime sanzionatorio sopra ricordato. Questa soluzione, finalizzata a rendere produttiva la spesa per politiche attive, è, paradossalmente, tutta da verificare dal lato della politica passiva: soprattutto in caso di servizi pagati *a processo*, l'interesse degli erogatori di servizi potrebbe coincidere con quello dei disoccupati a mantenere in vita la prestazione di disoccupazione.

In secondo luogo, pur rimanendo saldamente in mano alle strutture regionali la rilevazione delle violazioni e all'Inps l'adozione dei provvedimenti conseguenti in termini di riduzione e decadenza dagli ammortizzatori, si stabilisce l'utilizzazione del sistema informativo gestito dall'Anpal per le comunicazioni tra queste istituzioni (Cpi e Inps), ma soprattutto si centralizza, sempre presso l'agenzia nazionale, la funzione di verifica in via gerarchica della correttezza delle sanzioni irrogate dai Cpi nei confronti degli utenti¹³⁸.

Infine, si introduce un incentivo economico per, così dire, sensibilizzare le strutture regionali alla corretta applicazione della condizionalità. Infatti, nello studiare le esperienze di *one stop shop*, che autonomamente si erano sviluppate su alcuni territori¹³⁹, si era sottolineato che lo sviluppo locale di soluzioni logistiche-informatiche finalizzate ad unificare amministrazioni tra loro autonome, pur positive, non assicurava l'unitarietà di intenti tra le stesse: l'Inps rimane attenta a non pagare indebitamente le prestazioni e i Cpi a destinare le politiche attive solo agli effettivamente disponibili, essendo entrambe le amministrazioni interessate a non disperdere le risorse economiche a propria disposizione. Sino ad ora, per contrastare questo fenomeno, il Legislatore aveva affrontato la questione, come di prassi, solo in termini sanzionatori: la mancata applicazione della condizionalità determinava – e continua a determinare – la responsabilità disciplinare e contabile del funzionario del Cpi responsabile. Ora, proprio per sviluppare quella unità di intenti, si prevede una nuova finalizzazione delle risorse risparmiate dall'Inps, grazie alla decurtazione o decadenza dalle prestazioni applicate dai responsabili dei Cpi: il 50% va finanziare il Fondo per le politiche attive, il restante 50% è destinato alle Regioni, cui fanno i Cpi che hanno applicato la condizionalità, perché esse le investano nella parte di retribuzione correlata al raggiungimento di obiettivi, per incentivare alla corretta verifica dei comportamenti degli utenti.

¹³⁸ Si prevede che il provvedimento del Centro per l'impiego possa essere impugnato dinanzi all'Anpal, che provvede ad istituire, allo scopo, un apposito comitato, con la partecipazione delle parti sociali.

¹³⁹ Si veda Baronio, Marocco, 2008.

3. L'occupazione negli anni della crisi e le prospettive di ripresa

3.1 Premessa

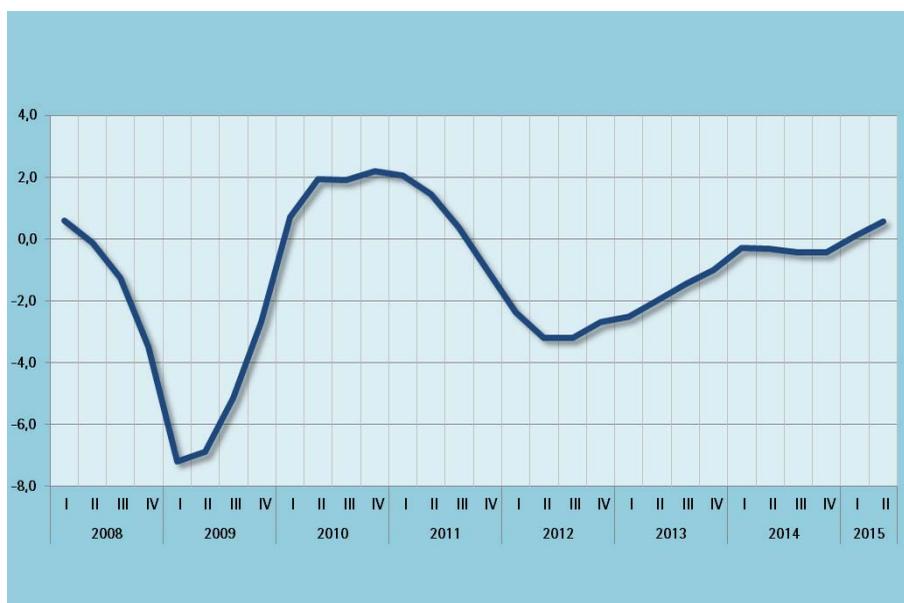
Nel marzo del 2014, La Commissione europea, dopo aver rilevato per l'Italia squilibri macroeconomici eccessivi, aveva invitato il nostro Paese ad attuare un monitoraggio specifico su tutti gli aspetti ritenuti critici (debito pubblico, PIL, produttività, ecc.) nonché all'avvio di una fondamentale azione di riforma delle politiche economiche e sociali (COM(2014a) 130 final). Di nuovo nella relazione sul meccanismo di allerta pubblicata il 28 novembre 2014, la Commissione evidenziava la necessità di sottoporre l'Italia ad un'attenta valutazione per verificare la persistenza degli squilibri ed eventualmente la loro correzione (COM(2014b) 904 final). A preoccupare in modo particolare erano i bassi livelli di crescita della produttività con il conseguente elevato debito pubblico e la bassa competitività esterna. All'inizio del 2015, quindi, c'era grande attesa per le riforme strutturali programmate dall'Italia (mercato del lavoro, privatizzazioni, pubblica amministrazione, istruzione, ecc.). Il documento di lavoro dei servizi della Commissione riportava: *"Nel complesso l'Italia ha compiuto qualche progresso nel dar seguito alle raccomandazioni del 2014. È stato ridotto in misura significativa l'onere fiscale sul lavoro. La riforma in corso del mercato del lavoro potrebbe consentire di risolvere antiche rigidità e di migliorare l'allocazione delle risorse. Qualche progresso è stato compiuto nel miglioramento del sistema dell'istruzione, nonché della governance e della resilienza del settore bancario. Sono stati presi primi provvedimenti per semplificare le istituzioni e l'amministrazione. Nel febbraio 2015 il governo ha adottato un disegno di legge in materia di concorrenza"* (SWD(2015) 31 final/2, p. 3); sottolineando, altresì, i passi da compiere rispetto alla spending review, al programma di privatizzazioni, allo sforzo richiesto per la lotta alla corruzione, alla semplificazione fiscale, al miglioramento nella pubblica amministrazione e nel sistema giudiziario italiano (COM, (2015a) 85 final CE). Complessivamente, gli squilibri macroeconomici italiani su cui intervenire erano riferiti sia a indicatori attinenti alle esportazioni e alla competitività in generale, che a indicatori relativi agli equilibri interni del Paese (tasso di disoccupazione, prezzi delle abitazioni, debito pubblico e privato, ecc.)

3.2 Il quadro macroeconomico e le dinamiche occupazionali

Al biennio appena trascorso è stato dedicato, come anticipato, particolare interesse e l'inizio del 2015, fra attese e timori si è, comunque, caratterizzato per i primi segnali positivi.

Nel primo trimestre del 2015 il prodotto interno lordo ha fatto registrare, infatti, la prima variazione positiva da oltre tre anni (+0,2% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente e +0,4% rispetto al trimestre precedente). La tendenza alla crescita è stata confermata nel secondo trimestre dell'anno (+0,7%), confermando l'uscita dalla fase recessiva (Figura 3.1).

Figura 3.1 Prodotto Interno Lordo, variazione tendenziale, I trimestre 2008-II trimestre 2015



Nota: dati destagionalizzati, valori concatenati con anno di riferimento 2010

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Conti economici nazionali

Il 2015 si è aperto con robuste prospettive di ripresa della crescita, sostenute dall'aumento della domanda interna (Istat, 2015a) e dal marcato incremento degli investimenti (+1,5% nel primo trimestre 2015 rispetto al trimestre precedente). La dinamica dei prezzi al consumo, che aveva mostrato i primi segnali di ripresa fra il primo e il secondo trimestre 2014, ha mantenuto il segno positivo nel 2015, mentre è proseguito l'aumento delle esportazioni (Figura 3.2). Queste ultime, che avevano subito un arresto importante con l'avvio della crisi economica, mostravano i primi segnali di ripresa già al termine del 2009, seppur in modo discontinuo; dal 2014 sembrano aver intrapreso un trend positivo. La domanda interna ha trainato le im-

portazioni, che fanno segnare variazioni positive dal quarto trimestre 2013 (Istat, 2014a). Inoltre, nella prima metà del 2015 è proseguito l'aumento del numero di occupati avviato dall'inizio dell'anno precedente, con una decisa accelerazione nel secondo trimestre.

La politica monetaria espansiva dell'area euro, che ha consentito ai mercati finanziari di sostenere la ripresa, sembra aver prodotto effetti benefici anche in Italia dove, dopo tre anni di recessione, si avviano le condizioni per una crescita sostenuta. Tuttavia, il nostro Paese cresce a ritmi decisamente più lenti (anche a causa delle persistenti disparità regionali) rispetto all'area dell'euro e all'Unione europea (Svimez, 2015), dove si registrano peraltro segni positivi della crescita dal 2014: nei primi due trimestri del 2015 il tasso di crescita del Pil riferito all'Unione presentava valori marcatamente più elevati rispetto all'Italia, che ha confermato la presenza di fattori di criticità sia nel reagire alle fasi recessive che nella dinamica della crescita.

Figura 3.2 Consumi, investimenti, esportazioni, variazione tendenziale, I trimestre 2008-II trimestre 2015



Nota: dati destagionalizzati, valori concatenati con anno di riferimento 2010

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Conti economici nazionali

Le due fasi contigue della crisi economica che ha colpito le economie mondiali hanno avuto in Italia conseguenze più severe rispetto agli altri paesi europei. La presenza di debolezze strutturali ha generato nel nostro paese una flessione della crescita superiore a quella mediamente registrata nei paesi dell'area euro. I problemi di natura strutturale, come evidenziato anche dalla Commissione europea (COM, 2014b) so-

no legati, in estrema sintesi, alla bassa crescita della produttività nel decennio precedente la fase recessiva, alla conseguente perdita di competitività e all'incidenza del debito pubblico sul prodotto. Inoltre, tra i fattori di natura strutturale che hanno inciso sulla debole dinamica della competitività, all'avvio della prima fase recessiva, si imputava all'Italia la rigida regolamentazione del mercato del lavoro e delle politiche per l'occupazione, i numerosi vincoli amministrativi all'imprenditorialità, la scarsa propensione all'innovazione e il basso livello di investimenti in ricerca e sviluppo, sia dal lato pubblico che da parte delle imprese (COM, 2014b; Ocse, 2015).

Nel corso della crisi la perdita di competitività registrata a partire dall'entrata nella moneta unica, in larga misura riconducibile al ristagno della produttività della seconda metà degli anni novanta, ha pesato in misura rilevante sulla dinamica delle esportazioni: la costante perdita di quote di mercato estero da parte della manifattura italiana, osservata nel corso degli anni duemila, ha coinciso con una parallela crescita delle esportazioni dei paesi competitor, in particolare la Germania. La scarsa propensione all'innovazione del settore manifatturiero italiano (ad eccezione del settore farmaceutico e chimico), da un lato, e la riduzione degli investimenti provocata dalla crisi economica dall'altro, hanno accelerato il processo di perdita di quote di competitività (Istat, 2014b).

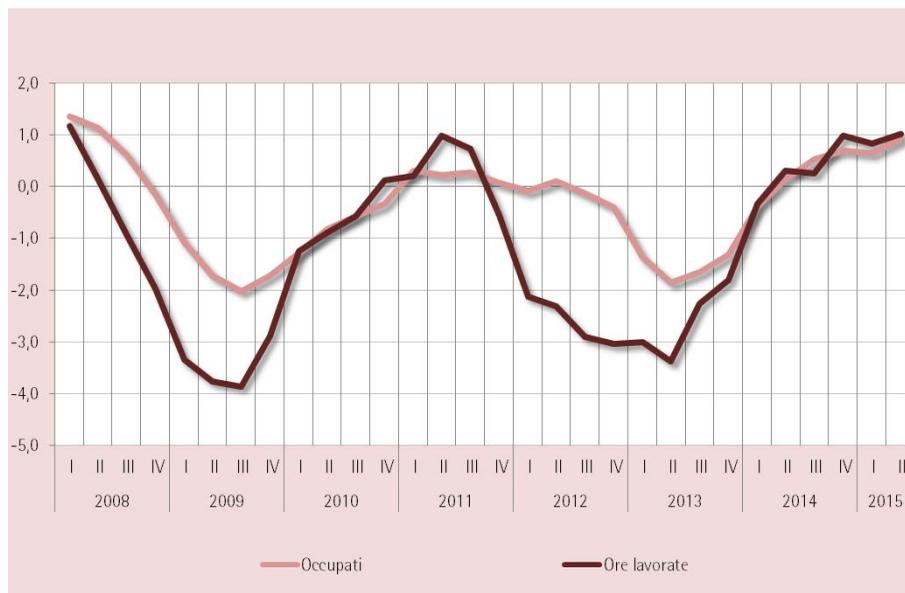
L'impatto della crisi sui livelli occupazionali ha causato la perdita di oltre 560 mila posti di lavoro nel solo biennio 2009-2010. Nel quadro europeo la crisi occupazionale è stata tuttavia caratterizzata da una minore elasticità dell'occupazione rispetto alla flessione del Pil in confronto a quanto avvenuto in passato¹⁴⁰.

Le strategie messe in atto dalle imprese sono state soprattutto di *labour hoarding* e cioè di conservazione dei livelli occupazionali in essere, piuttosto che riduzione di personale (Baronio, 2014). Questa strategia è stata in particolare favorita a livello legislativo dagli interventi governativi che, fin dal 2009, hanno ampliato il campo di applicazione della Cassa integrazione guadagni e robustamente finanziato, tramite la fiscalità generale, questo ampliamento¹⁴¹. In Italia, nel 2009 il numero di ore lavorate è diminuito in misura superiore alla flessione degli occupati, rispettivamente -3,4% e -1,7% (Figura 3.3).

¹⁴⁰ Nella crisi del 1992-93 per ogni punto di Pil perso il tasso occupazione subiva mediamente una flessione relativa dell'1,1 % (pari a 0,71 % in termini di tasso per un livello medio del 65 %). Nel 2009 per ogni punto di pil il tasso di occupazione è diminuito in termini relativi dello 0,48 % (pari a 0,33 % in termini di tasso per un livello medio del 68 %). L'impatto occupazionale del periodo 2008-2009 per ogni punto di pil perso è stato inferiore di oltre la metà rispetto al periodo 1992-1993 (Dati relativi ai Paesi: Belgium, Denmark, Germany, Spain, France, Italy, Netherlands, Austria, Finland, Sweden, United Kingdom, Iceland, Norway, Switzerland.)

¹⁴¹ Ci si riferisce alla Cassa Integrazione in deroga sui cui vedi De Vincenzi R., Irano A., Sorcioni M. (2013), (a cura di), *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro*, Isfol, I libri del Fondo Sociale Europeo, Roma. Sulla più recente disciplina degli ammortizzatori in deroga vedi in questo rapporto il par. 2.5.1 (La riforma dei Short-time working schemes: Cassa Integrazione, contratti di solidarietà e Fondi di solidarietà bilaterali).

Figura 3.3 Occupati e ore lavorate, variazione tendenziale, I trimestre 2008-II trimestre 2015



Nota: dati destagionalizzati.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL, Conti economici nazionali

Conseguentemente il numero medio di ore lavorate per occupato è diminuito sensibilmente nel corso delle due fasi recessive, in ragione dell'1,8% nel 2009 e del 2,3% nel 2012 (Figura 3.4). Parallelamente, con riferimento al totale dei paesi comunitari (EU27), il lavoro a tempo parziale ha fatto registrare un aumento rilevante: gli occupati part-time sono aumentati, tra il 2008 e il 2009, dell'1,1% a fronte di una diminuzione dell'occupazione complessiva pari all'1,7%. In Italia, tra il 2010 e il 2014, gli occupati a tempo parziale hanno registrato incrementi marcati (+23,7% nell'intero periodo) mentre l'occupazione complessiva si è ridotta del 3,5% (per un approfondimento si veda il cap.4).

Figura 3.4 Ore lavorate per occupato, variazione tendenziale, I trimestre 2008-II trimestre 2015



Nota: dati destagionalizzati.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL, Conti economici nazionali

La dinamica del mercato del lavoro

Gli effetti sull'occupazione della crisi del biennio 2009-2010 sono stati elevati: nel 2009 gli occupati sono diminuiti di 392 mila unità; nell'anno successivo la flessione è stata pari a 172 mila occupati. In particolare è stata la componente maschile ad aver subito i primi e principali effetti negativi della crisi per differenti motivi (orario di lavoro, tipologia contrattuale, ma soprattutto settore lavorativo di appartenenza) di cui si darà conto nelle pagine successive (Figura 3.5). In generale, la reazione delle imprese al repentino calo degli ordinativi è stata caratterizzata da comportamenti molto diversi nei due primi anni di recessione: nel primo anno sono stati interrotti quasi esclusivamente rapporti di lavoro a termine, mentre nel 2010, una volta cessati buona parte dei rapporti di lavoro flessibile, i datori di lavoro hanno espulso quote rilevanti di lavoratori permanenti. Parte da qui una breve l'analisi sulle dinamiche del mercato del lavoro che hanno caratterizzato l'occupazione durante gli anni della crisi.

Figura 3.5 Occupati in Italia, per genere, Anni 2007-2014



Nota: dati in migliaia; numero indice, base 2005=100.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Carattere occupazione

La flessione occupazionale del 2009 ha coinvolto 183 mila posti di lavoro dipendente, di cui 165 mila, pari al 90,4%, ha riguardato rapporti a termine, e 209 mila tra gli autonomi, di cui 141 mila pari al 67,7%, collaboratori. Nell'anno successivo la diminuzione del numero di occupati a tempo indeterminato è stata pari a 212 mila unità, contro le 18 mila dell'anno precedente, mentre il lavoro dipendente a termine ha fatto registrare un lieve incremento (+14 mila). La prima fase recessiva si è conclusa pertanto con una perdita di oltre mezzo milione di posti lavoro, sacrificando in un primo momento i rapporti di lavoro flessibile (214 mila unità nel biennio, tra lavoro dipendente a termine e lavoro parasubordinato) e successivamente intervenendo sul lavoro a tempo indeterminato (230 mila nel biennio)

L'analisi dei flussi in uscita dall'occupazione (Tabella 3.1) conferma largamente il quadro descritto: l'incidenza del lavoro permanente sul totale delle uscite tra il 2008 e 2009 (48,3%) è rimasta sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente (49,1%), mentre la quota di occupati a termine sul totale delle uscite è aumentata di quasi 3 punti percentuali. Nell'anno successivo l'incidenza dei lavoratori a tempo indeterminato sul totale delle uscite dall'occupazione è aumentata di 4 punti percentuali, mentre la quota degli occupati temporanei ha fatto registrare una contrazione.

Tabella 3.1 Uscite dall'occupazione in 12 mesi secondo il carattere dell'occupazione (occupati in età 15-64 anni)

| Anno | Dipendenti | | | | Autonomi | | Totale | |
|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|-------|
| | Permanente | | Temporaneo | | v.a. (mig.) | % | v.a. (mig.) | % |
| | v.a. (mig.) | % | v.a. (mig.) | % | | | | |
| 2008 | 799 | 49,1 | 414 | 25,4 | 414 | 25,5 | 1.628 | 100,0 |
| 2009 | 878 | 48,3 | 515 | 28,4 | 423 | 23,3 | 1.816 | 100,0 |
| 2010 | 896 | 52,3 | 444 | 25,9 | 374 | 21,8 | 1.714 | 100,0 |
| 2011 | 798 | 49,6 | 435 | 27,0 | 375 | 23,3 | 1.607 | 100,0 |
| 2012 | 766 | 46,6 | 490 | 29,8 | 386 | 23,5 | 1.642 | 100,0 |
| 2013 | 915 | 49,5 | 543 | 29,3 | 392 | 21,2 | 1.850 | 100,0 |
| 2014 | 693 | 46,6 | 450 | 30,2 | 344 | 23,2 | 1.487 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Negli anni successivi, anche nella breve fase di ripresa della crescita tra il 2010 e il 2011, l'utilizzo delle diverse forme di lavoro da parte delle imprese è stato improntato ad una elevata cautela e ad una bassa propensione ad assumere personale con contratti permanenti. Dal 2009 si è registrata una flessione costante degli occupati con contratto a tempo indeterminato, con una lieve inversione della tendenza solo nel 2014 e, più marcata, nei primi mesi del 2015. Parallelamente sono aumentate le forme di lavoro temporaneo¹⁴²: il contratto di lavoro dipendente a termine è aumentato del 5,5% nel 2011 e del 3,8% nell'anno successivo. I contratti di collaborazione hanno mostrato aumenti di poco inferiori al 4% nel 2011 e nel 2012 per poi subire una flessione marcata nel 2013 (-10,9%) (Figura 3.6 e Tabella 3.2).

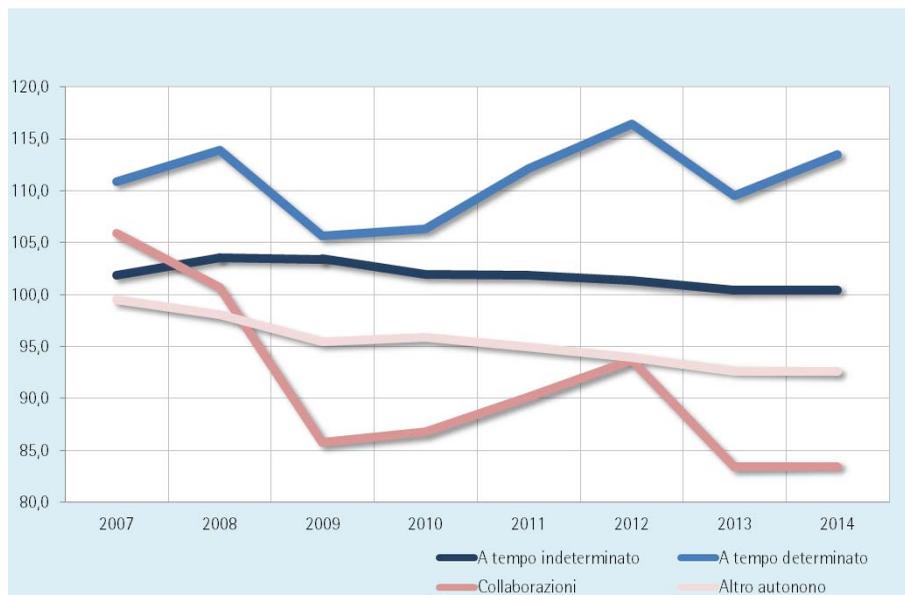
La diminuzione del lavoro parasubordinato è imputabile principalmente alle misure contenute nella legge 92 del 2012 (riforma Fornero) che, escludendone un uso fittizio per mascherare lavoro subordinato, ne hanno circoscritto l'utilizzo per mansioni proprie del lavoro dipendente¹⁴³.

L'incidenza del lavoro permanente sul totale degli ingressi nell'occupazione è passata dal 35,8% del 2008 al 29,3% del 2014, con una flessione quasi costante nell'intero periodo. Parallelamente, la quota di contratti a termine è aumentata di 6,5 punti percentuali dal 2008 (40,4%) al 2014 (46,9%) (Tabella 3.3).

¹⁴² Per ulteriori approfondimenti sul lavoro a termine si rimanda al cap. 4 del presente volume.

¹⁴³ Cfr. <http://www.isfol.it/primo-piano/il-3deg-rapporto-di-monitoraggio>.

Figura 3.6 Occupati secondo il carattere dell'occupazione, Anni 2007-2014



Nota: dati in migliaia; numero indice, base 2005=100.
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Tabella 3.2 Occupati secondo il carattere dell'occupazione, Anni 2007-2014

| Anno | Permanente | | Temporaneo | | Collabor. cont./occas. | | Altro autonomo | | Totale | |
|------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|
| | Valori assoluti (migliaia) | var. % |
| 2007 | 14.688 | 0,9 | 2.225 | 1,4 | 479 | -2,4 | 5.502 | -0,3 | 22.894 | 0,6 |
| 2008 | 14.928 | 1,6 | 2.285 | 2,7 | 456 | -4,9 | 5.421 | -1,5 | 23.090 | 0,9 |
| 2009 | 14.911 | -0,1 | 2.120 | -7,2 | 388 | -14,8 | 5.280 | -2,6 | 22.699 | -1,7 |
| 2010 | 14.699 | -1,4 | 2.134 | 0,7 | 393 | 1,1 | 5.302 | 0,4 | 22.527 | -0,8 |
| 2011 | 14.690 | -0,1 | 2.250 | 5,5 | 408 | 3,9 | 5.251 | -1,0 | 22.598 | 0,3 |
| 2012 | 14.609 | -0,5 | 2.336 | 3,8 | 424 | 3,9 | 5.197 | -1,0 | 22.566 | -0,1 |
| 2013 | 14.484 | -0,9 | 2.198 | -5,9 | 378 | -10,9 | 5.131 | -1,3 | 22.191 | -1,7 |
| 2014 | 14.503 | 0,1 | 2.277 | 3,6 | 378 | 0,2 | 5.121 | -0,2 | 22.279 | 0,4 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Tabella 3.3 Ingressi nell'occupazione in 12 mesi secondo il carattere dell'occupazione (occupati in età 15-64 anni), Anni 2007-2014

| Anno | Dipendenti | | | | Autonomi | | Totale | |
|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|-------|
| | Permanente | | Temporaneo | | v.a. (mig.) | % | v.a. (mig.) | % |
| | v.a. (mig.) | % | v.a. (mig.) | % | | | | |
| 2008 | 599 | 35,8 | 676 | 40,4 | 399 | 23,8 | 1.673 | 100,0 |
| 2009 | 463 | 34,3 | 561 | 41,6 | 326 | 24,1 | 1.349 | 100,0 |
| 2010 | 518 | 34,4 | 607 | 40,2 | 382 | 25,4 | 1.507 | 100,0 |
| 2011 | 543 | 33,1 | 708 | 43,2 | 387 | 23,6 | 1.638 | 100,0 |
| 2012 | 494 | 31,9 | 687 | 44,4 | 365 | 23,6 | 1.546 | 100,0 |
| 2013 | 434 | 31,1 | 627 | 44,9 | 336 | 24,0 | 1.396 | 100,0 |
| 2014 | 448 | 29,3 | 716 | 46,9 | 363 | 23,8 | 1.527 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

L'utilizzo del lavoro a termine nel corso della fase recessiva è stato inoltre caratterizzato da una diminuzione della durata media del contratto: dal 2007 al 2014 i contratti di lavoro dipendente a tempo determinato di durata inferiore ad un mese sono aumentati di oltre il 16% e nel 2014 rappresentavano il 6,6% del totale dei contratti, contro il 5,7% del 2007. L'aumento si conferma per tutti i contratti di durata fino a 6 mesi, mentre per quelli di durata superiore si registra una flessione che va dal 6,5% dei contratti fino ad un anno al 31,3% dei contratti da 1 a 2 anni (Baronio, 2014). Più drastica la riduzione della durata per il lavoro parasubordinato: i contratti di durata inferiore o uguale a 1 mese sono aumentati del 30,6%, mentre tutti i rapporti di durata superiore hanno subito una flessione marcata (Tabella 3.4).

Tabella 3.4 Dipendenti a termine e parasubordinati secondo la durata del contratto, Anni 2007-2014

| Durata del contratto o del lavoro a termine | 2007 | | 2014 | | Var. 2007-2014 |
|---|-------------|-------|-------------|-------|----------------|
| | V.a. (mig.) | % | V.a. (mig.) | % | |
| <i>Dipendenti a termine</i> | | | | | |
| Fino a 1 mese | 119 | 5,7 | 138 | 6,6 | 16,1 |
| Da 2 a 3 mesi | 281 | 13,5 | 298 | 14,2 | 6,2 |
| Da 4 a 6 mesi | 441 | 21,2 | 507 | 24,1 | 15,1 |
| Da 7 a 12 mesi | 784 | 37,7 | 733 | 34,9 | -6,5 |
| Da 1 a 2 anni | 146 | 7,0 | 100 | 4,8 | -31,3 |
| Oltre 2 anni | 311 | 14,9 | 325 | 15,5 | 4,6 |
| Totale | 2.081 | 100,0 | 2.102 | 100,0 | 1,0 |
| <i>Parasubordinati</i> | | | | | |
| Fino a 1 mese | 39 | 9,2 | 51 | 16,4 | 30,6 |
| Da 2 a 3 mesi | 45 | 10,7 | 37 | 12,0 | -17,5 |
| Da 4 a 6 mesi | 65 | 15,4 | 48 | 15,7 | -25,3 |
| Da 7 a 12 mesi | 222 | 52,8 | 140 | 45,3 | -37,0 |
| Da 1 a 2 anni | 30 | 7,2 | 15 | 5,0 | -49,2 |
| Oltre 2 anni | 20 | 4,7 | 17 | 5,6 | -12,1 |
| Totale | 421 | 100,0 | 309 | 100,0 | -26,6 |

Nota: al netto delle mancate risposte

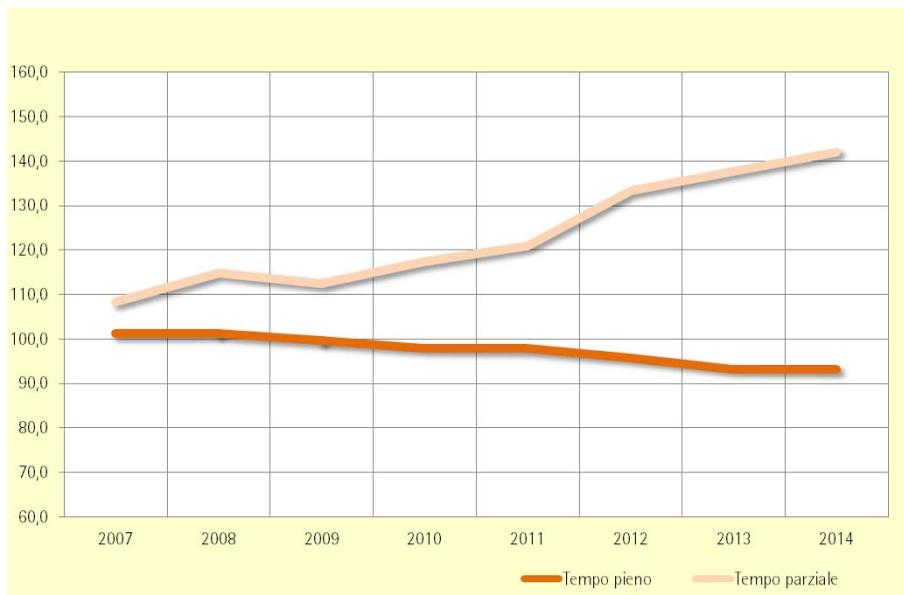
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Orario di lavoro

La tendenza dei datori di lavoro alla riduzione dell'orario per ridurre l'input di lavoro, che ha caratterizzato in modo marcato le due fasi recessive, ha generato un aumento dei rapporti di lavoro a tempo parziale¹⁴⁴. Tra il 2008 e il 2014 l'occupazione a tempo pieno è diminuita di un milione 600 mila unità (-8,1%) mentre i rapporti di lavoro a tempo parziale hanno fatto registrare un incremento di circa 800 mila unità (+23,7%). La fase di lieve incremento dell'occupazione nel 2011 è stata il risultato di una riduzione dei contratti full-time (-0,2%) e di un incremento del tempo parziale (+3,1%) (Figura 3.7, Tabella 3.5).

¹⁴⁴ Per ulteriori approfondimenti sul lavoro part-time si rimanda al cap. 4 del volume.

Figura 3.7 Occupati secondo il tempo di lavoro, Anni 2007-2014



Nota: dati in migliaia; numero indice, base 2005=100.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Dopo la flessione occupazionale del 2009 i rapporti di lavoro a tempo parziale sono aumentati costantemente fino al 2014. L'aumento è stato maggiore per la componente maschile (+47,7% dal 2010 al 2014) rispetto a quella femminile (+13,6%). L'incidenza degli uomini nel lavoro part-time, generalmente caratterizzato da una marcata prevalenza femminile, è passata dal 21,9% del 2007 al 26,5% del 2014 (Tabella 3.5).

Tabella 3.5 Occupati secondo il tempo di lavoro, Anni 2007-2014

| Anno | Tempo pieno | | Tempo parziale | | Totale | |
|------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|----------------------------|--------|
| | Valori assoluti (migliaia) | var. % | Valori assoluti (migliaia) | var. % | Valori assoluti (migliaia) | var. % |
| 2007 | 19.774 | 0,2 | 3.120 | 3,1 | 22.894 | 0,6 |
| 2008 | 19.784 | 0,0 | 3.307 | 6,0 | 23.090 | 0,9 |
| 2009 | 19.460 | -1,6 | 3.239 | -2,1 | 22.699 | -1,7 |
| 2010 | 19.147 | -1,6 | 3.380 | 4,4 | 22.527 | -0,8 |
| 2011 | 19.112 | -0,2 | 3.486 | 3,1 | 22.598 | 0,3 |
| 2012 | 18.725 | -2,0 | 3.841 | 10,2 | 22.566 | -0,1 |
| 2013 | 18.223 | -2,7 | 3.967 | 3,3 | 22.191 | -1,7 |
| 2014 | 18.188 | -0,2 | 4.091 | 3,1 | 22.279 | 0,4 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Dopo la flessione occupazionale del 2009 i rapporti di lavoro a tempo parziale sono aumentati costantemente fino al 2014. L'aumento è stato maggiore per la componente maschile (48% dal 2010 al 2014) rispetto a quella femminile (+17%). L'incidenza degli uomini nel lavoro part-time, generalmente caratterizzato da una marcata prevalenza femminile, è passata dal 21,9% del 2007 al 26,5% del 2014 (Tabella 3.6).

Tabella 3.6 Occupati a tempo parziale secondo il genere, Anni 2007-2014

| Anno | Uomini | | Donne | | Totale | |
|------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------------|-------|
| | Valori assoluti (migliaia) | var % | Valori assoluti (migliaia) | var % | Valori assoluti (migliaia) | var % |
| 2007 | 683 | 5,1 | 2.437 | 2,5 | 3.120 | 3,1 |
| 2008 | 730 | 6,8 | 2.577 | 5,7 | 3.307 | 6,0 |
| 2009 | 688 | -5,7 | 2.551 | -1,0 | 3.239 | -2,1 |
| 2010 | 733 | 6,5 | 2.647 | 3,8 | 3.380 | 4,4 |
| 2011 | 785 | 7,0 | 2.701 | 2,1 | 3.486 | 3,1 |
| 2012 | 941 | 19,9 | 2.900 | 7,4 | 3.841 | 10,2 |
| 2013 | 1.020 | 8,5 | 2.947 | 1,6 | 3.967 | 3,3 |
| 2014 | 1.083 | 6,1 | 3.008 | 2,1 | 4.091 | 3,1 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Il maggiore ricorso al tempo parziale da parte dei datori di lavoro ha portato l'incidenza del part-time sul totale dell'occupazione dal 12,7% del 2008 al 18,4% del 2014. Nel corso delle due fasi recessive si è verificata una costante sostituzione di posizioni di lavoro a tempo pieno con posti di lavoro part-time, particolarmente marcata nella seconda fase recessiva, 2012-2013. La quota di occupati transitati in un anno da un'occupazione full-time ad una a tempo parziale è passata dal 2,6% del 2008 al 3,1% del 2014, con un picco nel 2013 (3,4%). In termini assoluti l'incremento è stato decisamente superiore per la componente maschile dell'occupazione: nel 2014 oltre 230 mila occupati sono passati in un anno da un rapporto di lavoro a tempo pieno ad uno a tempo parziale, contro i 182 mila del 2008 (Figura 3.8).

Figura 3.8 Tasso di transizione da tempo pieno a tempo parziale secondo il genere, Anni 2008-2014



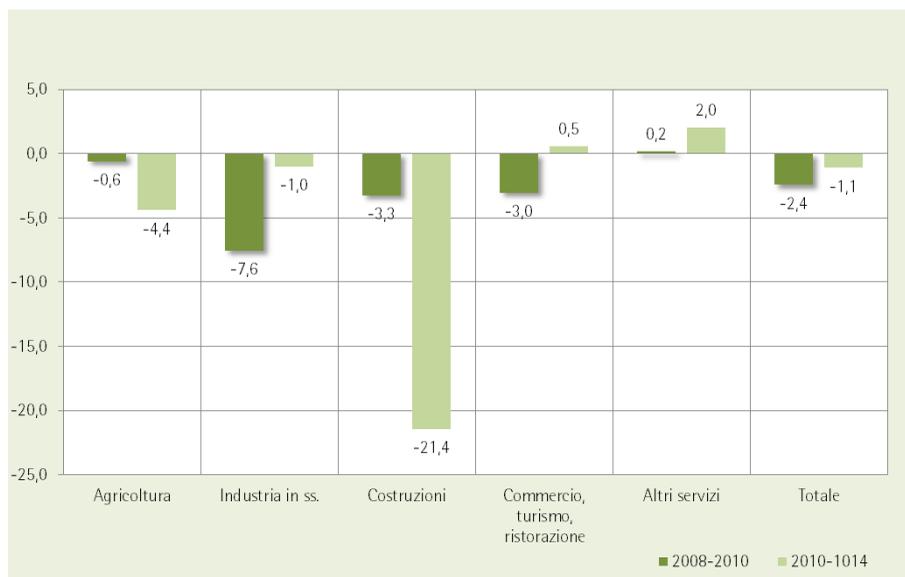
Nota: dati in migliaia

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Settori

L'utilizzo della leva sulla riduzione dell'orario di lavoro, in alternativa alla dismissione di personale, non è stata utilizzata in modo omogeneo nei vari comparti produttivi, così come non è stata omogeneo l'impatto della recessione (Figura 3.9).

Figura 3.9 Variazione percentuale del numero di occupati 2008-2010 e 2010-2014 secondo il settore di attività



Fonte: elaborazione Istat su dati Istat, RCFL

Tutti i settori hanno registrato una flessione del valore aggiunto¹⁴⁵ nei due momenti più acuti della recessione, il 2009 e il 2012. Il settore industriale è stato quello più colpito, seguito dal comparto edile e dal commercio. La riduzione del numero di occupati è stata tuttavia inferiore rispetto a quella del valore aggiunto: nel 2009 il valore aggiunto nell'industria in senso stretto ha registrato una contrazione pari al 15,8% a fronte di una riduzione del numero di occupati pari al 4,2% (Tabella 3.7). La riduzione dell'input di lavoro ha, come accennato, agito sulla rimodulazione dell'orario di lavoro e sugli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, generando pertanto una riduzione del numero di ore lavorate sistematicamente superiore a quella del numero di occupati. Tale scenario – comune, pur con una elevata variabilità, a tutti i comparti produttivi – è rappresentato dalla misura dell'elasticità dell'occupazione rispetto al valore aggiunto, inferiore a quella delle ore lavorate: tra il 2008 e il 2014 ad un punto percentuale di contrazione del valore ag-

¹⁴⁵Il valore aggiunto è l'aggregato che consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità per impieghi finali. È la risultante della differenza tra il valore della produzione di beni e servizi conseguita dalle singole branche produttive ed il valore dei beni e servizi intermedi dalle stesse consumati (materie prime e ausiliarie impiegate e servizi forniti da altre unità produttive). Corrisponde alla somma delle retribuzioni dei fattori produttivi e degli ammortamenti. Può essere calcolato ai prezzi di base o ai prezzi di mercato. Cfr. <http://www3.istat.it/cgi-bin/glossario/indice.pl>.

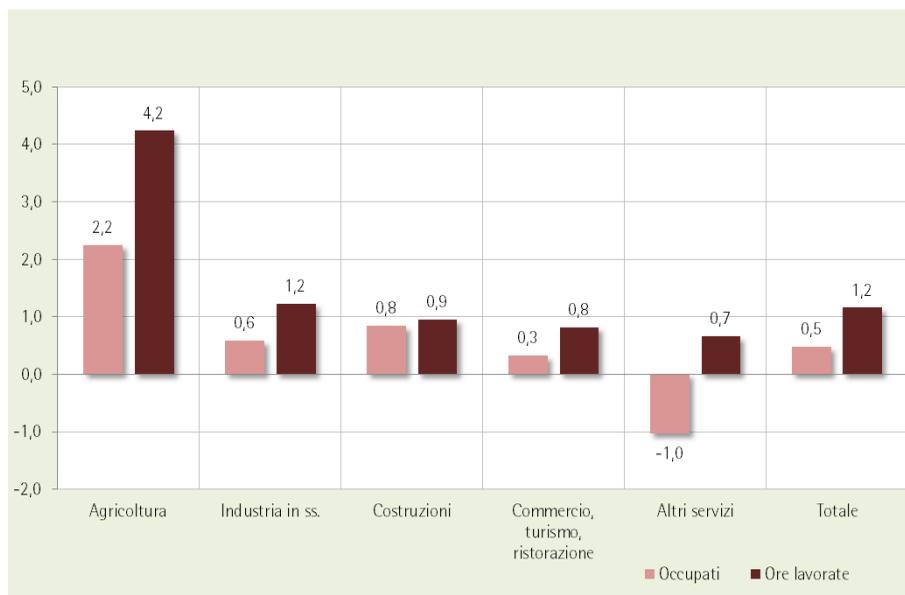
giunto ha corrisposto una diminuzione del numero di occupati pari allo 0,5% e una parallela flessione del numero di ore lavorate pari all'1,2% (Figura 3.10).

Tabella 3.7 Occupati, valore aggiunto e ore lavorate: variazioni annuali, Anni 2009-2014

| | Agricoltura | Industria in ss. | Costruzioni | Commercio, turismo, ristorazione | Altri servizi | Totale |
|-----------------|-------------|------------------|-------------|--|---------------|--------|
| Occupati | | | | | | |
| 2009 | -1,9 | -4,2 | -1,8 | -2,2 | -0,3 | -1,7 |
| 2010 | 1,4 | -3,5 | -1,4 | -0,9 | 0,4 | -0,8 |
| 2011 | -2,0 | 1,0 | -5,2 | -0,7 | 1,6 | 0,3 |
| 2012 | 0,2 | -1,7 | -5,1 | 3,1 | 0,0 | -0,1 |
| 2013 | -4,1 | -1,7 | -8,6 | -1,4 | -0,5 | -1,7 |
| 2014 | 1,6 | 1,4 | -4,4 | -0,4 | 1,0 | 0,4 |
| Valore aggiunto | | | | | | |
| 2009 | -1,6 | -15,8 | -7,9 | -7,1 | -0,8 | -5,5 |
| 2010 | 0,4 | 6,6 | -3,7 | 2,2 | 0,6 | 1,7 |
| 2011 | 1,9 | 1,1 | -5,2 | 1,6 | 0,6 | 0,6 |
| 2012 | -2,6 | -2,6 | -6,9 | -3,5 | -1,5 | -2,4 |
| 2013 | 1,5 | -2,3 | -5,7 | -1,4 | -0,9 | -1,5 |
| 2014 | -1,7 | -1,2 | -3,3 | 0,4 | -0,1 | -0,4 |
| Ore lavorate | | | | | | |
| 2009 | -2,1 | -10,7 | -1,7 | -2,9 | -0,7 | -3,4 |
| 2010 | -1,2 | -2,2 | -2,3 | -0,4 | 0,5 | -0,6 |
| 2011 | -3,5 | 0,0 | -2,0 | 0,5 | 0,8 | 0,1 |
| 2012 | -4,1 | -4,2 | -9,4 | -1,3 | -1,0 | -2,5 |
| 2013 | -0,9 | -2,9 | -10,2 | -2,9 | -1,2 | -2,6 |
| 2014 | 2,1 | 0,9 | -4,9 | 0,4 | 0,2 | 0,1 |

Fonte: elaborazione su dati Istat, RCF, conti nazionali

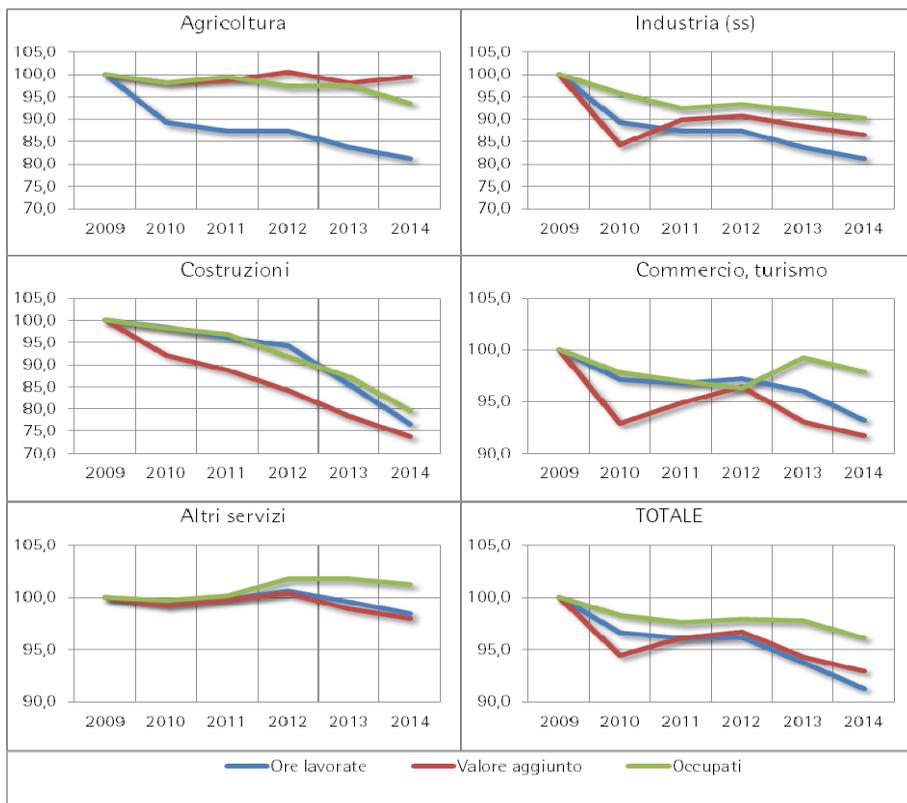
Figura 3.10 Elasticità dell'occupazione e delle ore lavorate rispetto al valore aggiunto secondo il settore di attività, periodo 2008-2014



Fonte: elaborazione Istat su dati Istat, RCFL e Conti economici nazionali

La recessione ha agito sui comparti produttivi colpendo in misura maggiore l'industria manifatturiera nella prima fase della crisi (tra il 2008 e il 2010 sono stati persi 373 mila posti di lavoro) e le costruzioni nella seconda fase (oltre 400 mila posti di lavoro). Riduzioni marcate si sono registrate anche nel commercio e turismo, mentre il settore degli altri servizi si è dimostrato in grado di tamponare gli effetti occupazionali della crisi. Nel comparto dei servizi, tuttavia, a fronte di una tenuta dell'occupazione nella prima fase recessiva e di un aumento nella seconda, il numero di ore lavorate è diminuito in entrambi i periodi considerati, a conferma che le strategie di rimodulazione dell'orario in alternativa ai licenziamenti hanno avuto nelle imprese dei servizi una più larga diffusione (Figura 3.11).

Figura 3.11 Valore aggiunto, occupati e ore lavorate secondo il settore di attività economica

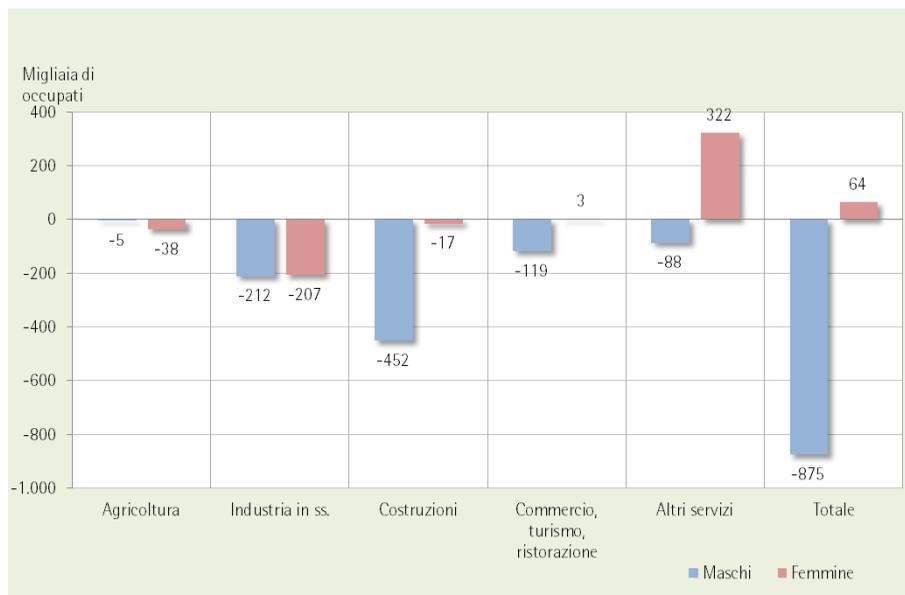


Nota: dati in migliaia; numero indice, base 2008=100.

Fonte: elaborazione Istat su dati Istat, RCFL e Conti economici nazionali

L'analisi di genere rivela che il maggiore impatto della crisi sulla componente maschile è dovuto in qualche misura ad effetti di composizione secondo il settore di attività economica. La flessione nel comparto manifatturiero ha colpito, in termini assoluti, nello stessa misura lavoratori e lavoratrici, mentre la tenuta dell'occupazione nel settore dei servizi, compreso il commercio e turismo, è imputabile alla sola componente femminile. La diminuzione totale dell'occupazione maschile tra il 2008 e il 2014 è inoltre dovuta per oltre la metà al settore delle costruzioni, a netta prevalenza maschile (Figura 3.12).

Figura 3.12 Variazione del numero di occupati 2008-2014, per genere e settore di attività



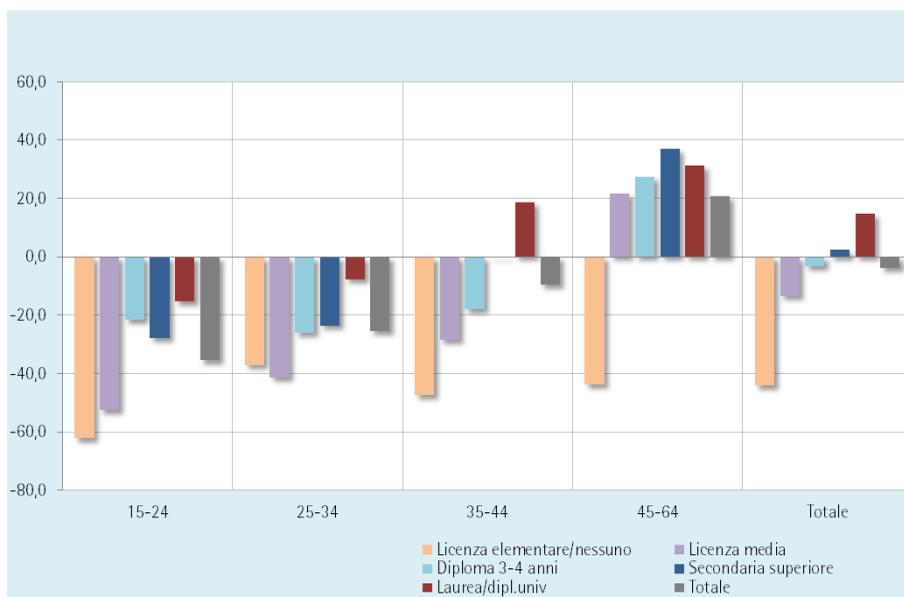
Fonte: elaborazione Istat su dati Istat, RCFL

Titolo di studio

L'impatto della crisi sui livelli occupazionali ha evidenziato una marcata eterogeneità al variare del livello di istruzione, confermando come un maggiore investimento in capitale umano, misurato in questo caso dal titolo di studio, abbia rappresentato un elemento di protezione dall'impatto della crisi (Istat, 2014b).

Con riferimento al totale della popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni, ad una contrazione del numero di occupati pari a poco meno del 40% tra il 2008 e il 2014, ha corrisposto un aumento del numero di occupati con titolo terziario e secondario (14,8% e 2,3%, rispettivamente). Tali incrementi sono dovuti, per i laureati, esclusivamente alla sola popolazione in età superiore a 35 anni, mentre, per il titolo secondario, alla popolazione in età superiore a 45 anni. Tuttavia, se da un lato la flessione del numero di occupati ha colpito in misura maggiore la popolazione più giovane, dall'altro, all'interno delle diverse fasce di età la popolazione con titolo di studio terziario o secondario risulta sistematicamente meno colpita; tra i giovani di età compresa tra 15 e 24 anni la flessione del numero di occupati con licenza media o titolo inferiore risulta marcatamente superiore alla media. Parallelamente, nella classe di età compresa tra 25 e 34 anni, che ha subito, dal 2008 al 2014, una contrazione dell'occupazione superiore al 25%, i laureati e i diplomati registrano una flessione inferiore alla media (rispettivamente 7,8% e -23,7%), (Figura 3.13).

Figura 3.13 Variazione percentuale del numero di occupati 2008-2014, per classe di età e titolo di studio



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Disoccupazione

Il tasso di disoccupazione è aumentato nel corso delle due fasi recessive di 6,6 punti percentuali, passando dal 6,1% del 2007 al 12,7% del 2014. La dinamica della crescita della disoccupazione delinea chiaramente le due fasi della crisi: nel primo biennio, 2008-2009, l'aumento della disoccupazione è stato contenuto, con un incremento inferiore ai due punti percentuali. Nel breve periodo di lieve ripresa della crescita economica, tra il 2010 e il 2011, la disoccupazione è rimasta stabile poco sopra l'8%, per poi aumentare di oltre 4 punti percentuali nel periodo 2011-2014 (Figura 3.14).

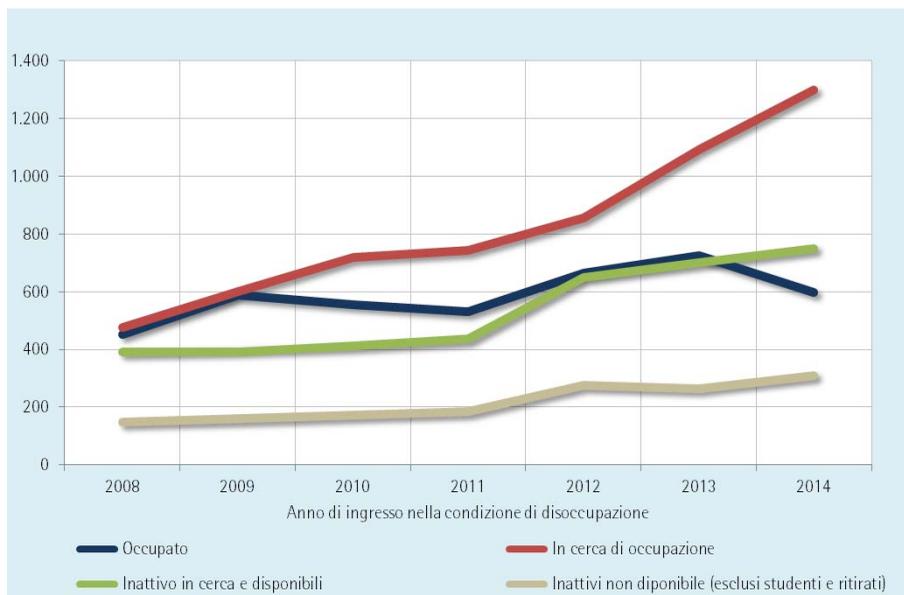
Figura 3.14 Tasso di disoccupazione, Anni 2007-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Nella prima fase della crisi la crescita della disoccupazione è stata alimentata quasi esclusivamente dagli occupati che hanno perso il lavoro e dai disoccupati rimasti nella stessa condizione (Figura 3.15).

Figura 3.15 Ingressi nello stato di disoccupazione secondo la condizione di provenienza, Anni 2008-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Nella seconda fase, 2012-2013, la crescita della disoccupazione è stata caratterizzata dall'ingresso nello stato di disoccupazione di segmenti della popolazione inattiva: nel 2012, l'aumento del 29,3% del numero di disoccupati, esclusi gli studenti e i ritirati dal lavoro, è dovuto per oltre un terzo (11,3%) a individui inattivi che nell'anno precedente, pur disponibili al lavoro, non cercavano attivamente un'occupazione. A questi va aggiunta una quota rilevante di individui (4,8%) che in precedenza non si dichiaravano disponibili al lavoro (Tabella 3.8). Tale fenomeno rivela un cambiamento nel comportamento delle famiglie che, in seguito alla perdita del lavoro del capofamiglia, o anche di fronte al solo rischio di perdere il lavoro, si sono viste costrette a modificare le strategie di sussistenza, facendo entrare nel mercato del lavoro componenti della famiglia in precedenza non disponibili a lavorare, in prevalenza donne inattive in età centrale.

Tabella 3.8 Contributo alla crescita del numero di disoccupati secondo la condizione di provenienza, Anni 2009-2014

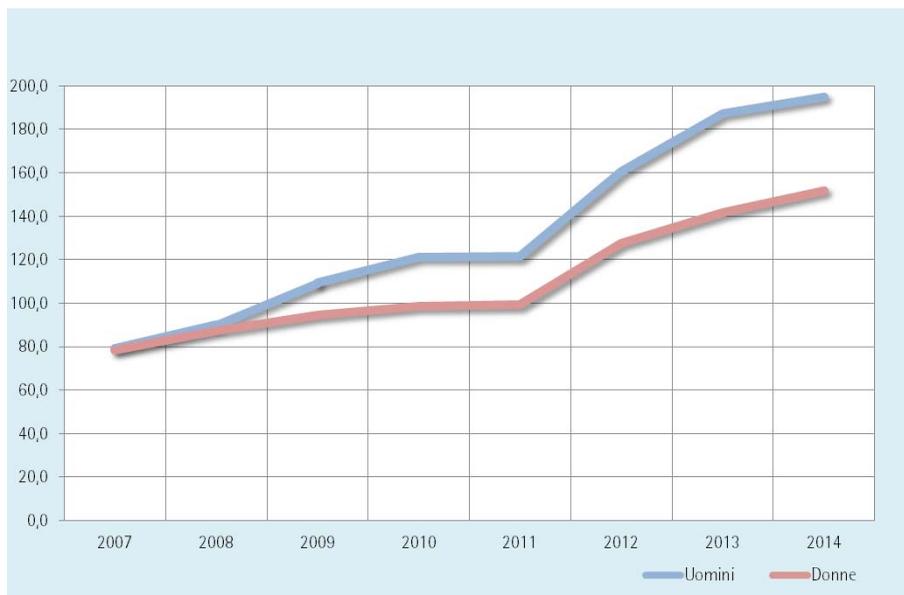
| Anno di ingresso nello stato di disoccupazione | Popolazione attiva | | Popolazione non attiva | | Totale |
|--|--------------------|-------------------------|---|---------------------------|--------|
| | Occupato | In cerca di occupazione | Inattivo in cerca di lavoro o disponibile | Inattivo non disponibile* | |
| 2009 | 9,3 | 8,4 | 0,5 | 0,7 | 18,9 |
| 2010 | -1,9 | 6,8 | 0,8 | 0,7 | 6,5 |
| 2011 | -1,4 | 1,3 | 1,2 | 0,7 | 1,8 |
| 2012 | 7,2 | 6,0 | 11,3 | 4,8 | 29,3 |
| 2013 | 2,5 | 9,7 | 2,1 | -0,5 | 13,9 |
| 2014 | -4,6 | 7,4 | 1,8 | 1,6 | 6,1 |

* Esclusi studenti e ritirati dal lavoro.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

L'aumento del numero di disoccupati ha interessato in misura molto diversa i vari segmenti della popolazione: il numero di donne disoccupate nel 2011, dopo la conclusione della prima fase recessiva, era simile a quello del 2005, mentre i disoccupati uomini, nello stesso anno, erano aumentati del 21% rispetto allo stesso anno. Nella seconda fase di crisi occupazionale, 2012-2013, la dinamica della disoccupazione è stata più omogenea tra uomini e donne, dal momento che entrambe le componenti della popolazione attiva hanno registrato incrementi sensibilmente più marcati rispetto al biennio precedente (Figura 3.16). L'aumento del numero di disoccupati registrato nel 2012, sia per gli uomini che per le donne, nasconde fenomeni molto diversi: l'aumento della componente maschile è stato dovuto principalmente all'uscita dall'occupazione, che ha colpito in misura maggiore gli uomini, mentre la disoccupazione femminile è imputabile in larga misura all'ingresso nello stato di disoccupazione di donne inattive in precedenza non disponibili al lavoro (Istat, 2014b).

Figura 3.16 Disoccupati secondo il genere, Anni 2007-2014

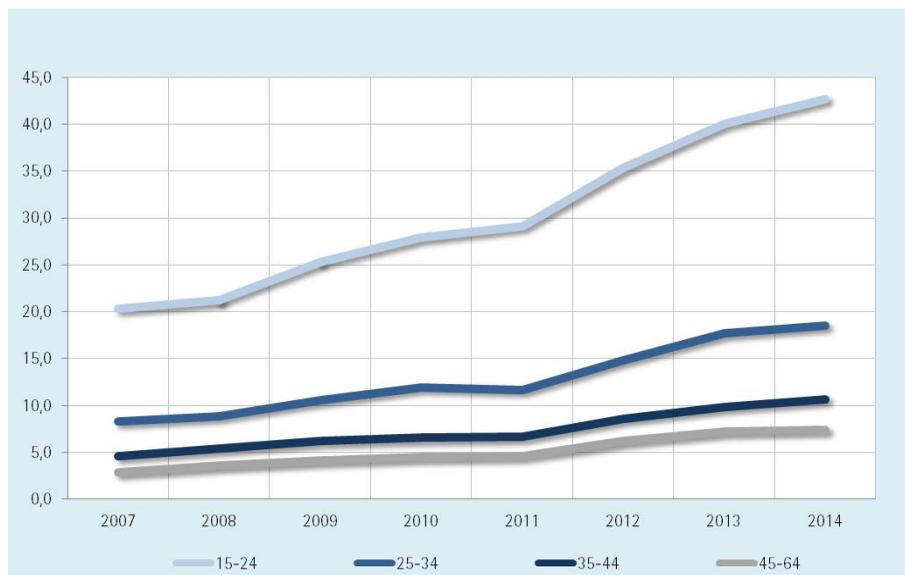


Nota: dati in migliaia; numero indice, base 2005=100.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

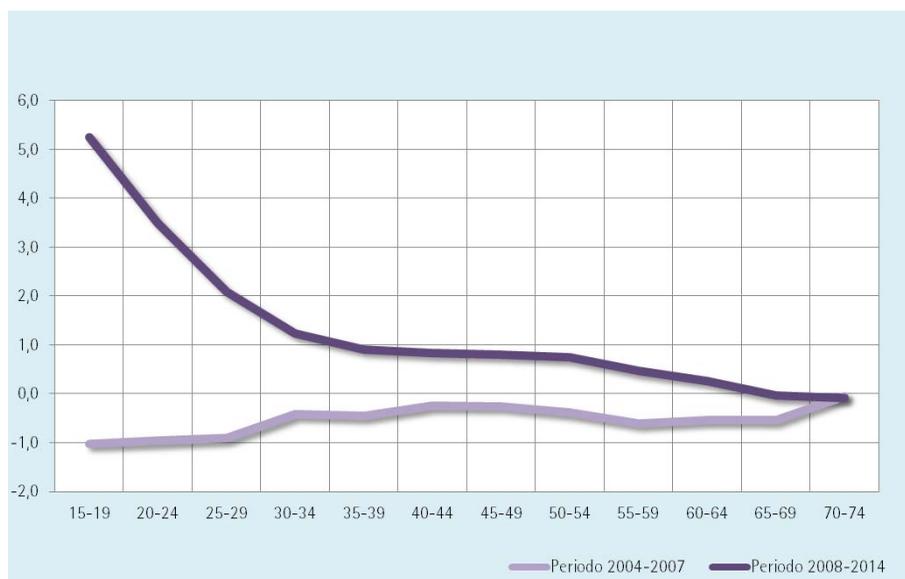
La crisi ha colpito prevalentemente i giovani: il tasso di disoccupazione in età compresa tra 15 e 24 anni è più che raddoppiato dal 2008 al 2014, passando dal 21,2% al 42,7% (Figura 3.17). La componente giovanile della popolazione è strutturalmente più esposta alle variazioni di congiuntura, sia nella fasi di crescita che in quelle di recessione. Tale effetto è dovuto alla maggiore prevalenza tra i giovani di contratti flessibili, i primi ad essere interrotti in periodi di flessione della crescita (cfr. cap. 4).

Figura 3.17 Tasso di disoccupazione per classe di età, Anni 2007-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Figura 3.18 Variazione media annua del tasso di disoccupazione per età, periodi 2004-2007 e 2008-2014

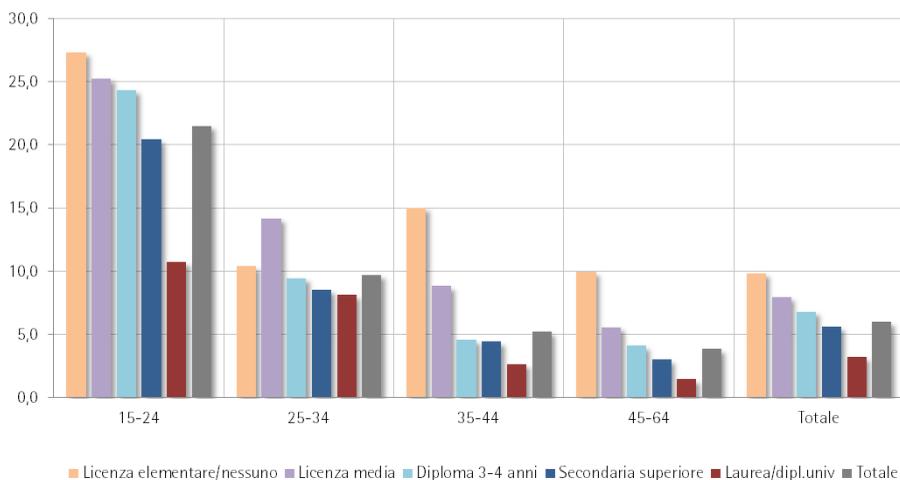


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Nel periodo di crescita economica 2004–2007 la flessione media annua del tasso di disoccupazione è stata pari all'1% per la popolazione attiva sotto i 30 anni, superiore a quella dell'intera popolazione, a significare che nella fasi di congiuntura positiva la disoccupazione giovanile si riduce a ritmi più sostenuti rispetto a quella media. Parallelamente, nella fase recessiva del periodo 2008–2014 il tasso di disoccupazione nella fasce di età comprese tra 15 e 29 anni è aumentato a ritmi superiori al 2%, a fronte di incrementi medi annui della classi di età superiori, inferiori all'1% (Figura 3.18).

L'analisi della dinamica del tasso di disoccupazione secondo il titolo di studio conferma il minore impatto della crisi occupazionale sui livelli di istruzione più elevati: l'incremento complessivo del tasso di disoccupazione nel periodo 2008–2014 (+6,0 punti percentuali) registra un valore quasi doppio rispetto all'aumento rilevato sui laureati (+3,2) e superiore all'aumento dei diplomati (+5,6). Laureati e diplomati presentano un aumento del tasso sistematicamente inferiore alla media anche nella disaggregazione secondo l'età (Figura 3.19).

Figura 3.19 Variazione del tasso di disoccupazione 2008–2014, per classe di età e titolo di studio



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

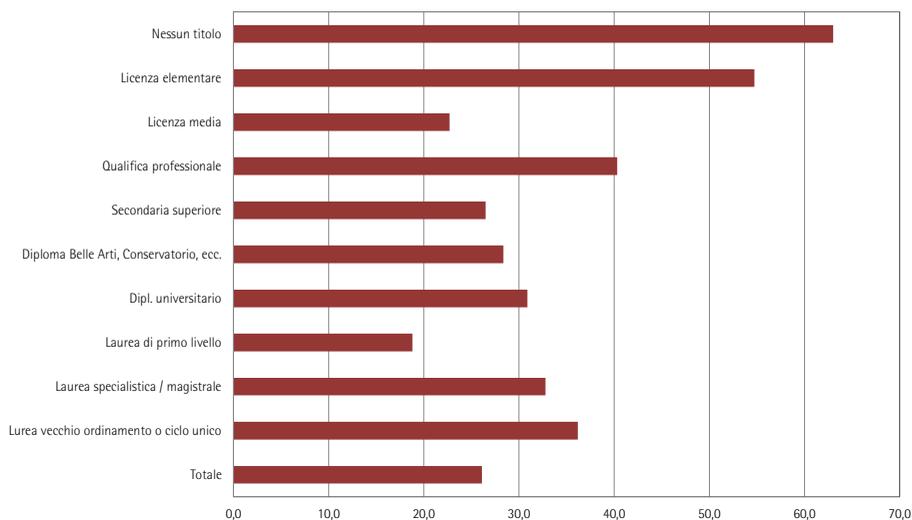
Tra i fenomeni sui quali la fase recessiva ha avuto un impatto rilevante v'è la crescita del numero di Neet, giovani in età compresa tra 15 e 29 anni non occupati e non inseriti in un percorso scolastico o formativo. Nel 2014 i giovani neet rappresentavano oltre un quarto della popolazione in età corrispondente (26,1%). Dal 2012 l'incidenza è aumentata di 2,4 punti percentuali; l'incremento più marcato si registra tra gli uomini e nella classe di età tra 25 e 29 anni anche se, nonostante l'aumento, il fenomeno continua ad interessare maggiormente la componente femminile della popolazione (Tabella 3.9).

Tabella 3.9 Giovani Neet per genere ed età, Anni 2012-2014

| | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---------------|---------|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| | | V.a. (migliaia) | Incidenza % su pop. | V.a. (migliaia) | Incidenza % su pop. | V.a. (migliaia) | Incidenza % su pop. |
| Classe di età | 15-19 | 346 | 12,0 | 332 | 11,6 | 326 | 11,4 |
| | 20-24 | 909 | 29,3 | 995 | 31,9 | 991 | 31,9 |
| | 25-29 | 949 | 28,7 | 1.077 | 32,8 | 1.097 | 33,5 |
| Genere | Maschio | 1.026 | 21,7 | 1.153 | 24,4 | 1.163 | 24,7 |
| | Femmina | 1.179 | 25,8 | 1.252 | 27,5 | 1.251 | 27,6 |
| Totale | | 2.204 | 23,7 | 2.405 | 25,9 | 2.413 | 26,1 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Figura 3.20 Incidenza dei Neet sulla popolazione per titolo di studio, Anno 2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Il livello di istruzione, che generalmente rappresenta un fattore di protezione dalla disoccupazione, in questo caso appare meno efficace e tutela solo parzialmente i giovani dalla condizione di Neet: l'incidenza più elevata sulla popolazione si registra per i giovani senza alcun titolo di studio (si tratta di ragazzi che hanno assolto l'obbligo formativo senza conseguire alcun titolo o di giovani immigrati senza titolo riconosciuto), seguita dalla licenza elementare. L'istruzione terziaria sembra tutelare i giovani dalla condizione di Neet per la sola laurea triennale, mentre l'incidenza, relativamente elevata, dei Neet sulla popolazione con laurea specialista, a ciclo unico o

riferita al vecchio ordinamento rivela una significativa dispersione del capitale umano dovuta al perdurare della crisi dell'occupazione giovanile (Figura 3.20).

3.3 Le evidenze recenti e le prospettive future

Come accennato in apertura, la prospettive per il 2015 sono improntate ad un aumento dell'occupazione, sostenuta dalla ripresa della crescita del prodotto. Il segno positivo della dinamica del Pil è il risultato di un anno, il 2014, segnato da una fase di attesa delle condizioni per una ripresa della crescita, sia per le famiglie che per le imprese. I consumi finali delle famiglie hanno mantenuto un segno positivo dal secondo trimestre 2014; la lenta ripresa dei consumi nel periodo 2012-2014 e il rallentamento della flessione degli investimenti indicano una fase di stabilizzazione degli indicatori economici e un consolidamento dei trend positivi nel 2015. Dal secondo trimestre 2013 si registra un aumento costante delle esportazioni; la dinamica positiva della domanda ha inoltre trainato le importazioni, che fanno segnare variazioni positive dal quarto trimestre 2013.

L'input di lavoro ha interrotto la fase discendente alla fine del 2013 ed ha registrato un lieve aumento nel corso del 2014. Le unità di lavoro standard sono aumentate in ragione dello 0,2% nel 2014, dopo un biennio di flessione marcata (-1,4% e -1,9% nel 2012 e nel 2013, rispettivamente). La variazione tendenziale del numero di ore lavorate conserva il segno positivo dal secondo trimestre 2014; il dato pro-capite registra un'inversione della tendenza alla diminuzione nel quarto trimestre 2012 e variazioni positive dal terzo trimestre 2013, con la sola eccezione del terzo trimestre 2014. Quest'ultimo elemento suggerisce l'avvio di una fase di recupero dell'input di lavoro sulle ore lavorate, mantenendo stabile l'occupazione e agendo sull'orario di lavoro.

Il 2014 è stato un anno di attesa anche per ciò che riguarda la regolamentazione del mercato del lavoro. Dopo la riforma varata con la legge 92 del 2012 (riforma Fornero), le aspettative si sono orientate sulle modifiche del contratto a tempo indeterminato e sull'introduzione del contratto a tutele crescenti¹⁴⁶. Inoltre la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto uno sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato. Lo scenario nella seconda metà del 2014 è stato caratterizzato pertanto da una fase di attesa da parte dei datori di lavoro, che hanno differito in qualche misura le assunzioni previste per usufruire, nel 2015, delle novità introdotte dalla normativa: la dinamica positiva dell'occupazione a tempo indeterminato registrata nel 2014 ha subito un rallentamento nell'ultimo trimestre e un nuovo incremento nel primo trimestre 2015.

Dai primi mesi dell'anno le evidenze ricavate dall'analisi delle comunicazioni obbligatorie relative alle nuove assunzioni¹⁴⁷ indicano un aumento degli avviamenti con

¹⁴⁶ Cfr. cap. 2 del presente rapporto.

¹⁴⁷ Cfr. cap. 5 del presente rapporto.

contratto a tempo indeterminato e una contrazione delle forme di lavoro più flessibili.

In conclusione, la ripresa della domanda, degli investimenti e delle esportazioni, in aggiunta all'aumento dell'input di lavoro e al successivo incremento dell'occupazione stabile consentono di ipotizzare uno scenario positivo per la crescita e l'occupazione nel 2015. I primi dati ricavati dalle indagini sulle imprese in merito alle prospettive per il 2015 rivelano un aumento della fiducia da parte delle imprese e un aumento degli investimenti rispetto all'anno precedente.

4. Crisi economica e occupazione atipica

4.1 Introduzione

Dalla fine degli anni '90, l'Italia è stata interessata da una serie di riforme legislative orientate a limitare alcune rigidità che potevano ostacolare il dinamismo del mercato del lavoro. L'obiettivo era, per gli anni precedenti la crisi economica, aumentare l'occupazione e la produttività del lavoro; e, per gli anni di crisi economica, limitare la crescita della disoccupazione. Queste riforme hanno progressivamente ridotto i vincoli per i datori di lavoro ad assumere lavoratori con contratti a termine o su basi orarie ridotte¹⁴⁸, incentivando quindi la diffusione di forme contrattuali temporanee e l'utilizzo del part-time. Il nuovo assetto normativo ha conseguentemente accentuato la dualità del mercato del lavoro italiano, con i lavoratori assunti con contratti a tempo indeterminato e full-time che risultano maggiormente protetti rispetto ai lavoratori con forme di lavoro temporanee e su basi orarie ridotte. Per il secondo gruppo, le prospettive in termini di stabilità lavorativa, retribuzione, non obsolescenza delle capacità e trattamento pensionistico risultano meno vantaggiose (Centra e Gualtieri, 2015).

Gli effetti della crisi economica avviata nel 2008 hanno provocato, oltre alla consistente diminuzione del numero di occupati e alla crescita delle persone in cerca di occupazione, da un lato una quasi costante diminuzione dei lavoratori a tempo indeterminato, soprattutto per i più giovani, e dall'altro un deciso aumento del lavoro su basi orarie ridotte, nella maggior parte dei casi con carattere di involontarietà. La fase recessiva ha dunque portato a un maggiore utilizzo strutturale delle forme di lavoro atipiche (siano esse classificabili come lavoro temporaneo o come part-time involontario), accentuando la tendenza delle imprese a servirsi del lavoro non standard in modo da ridurre i rischi legati alle fluttuazioni dei mercati. La domanda di lavoro standard ha subito conseguentemente una flessione sensibile, dovuta sia alla cessazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e full-time, direttamente riconducibili a crisi aziendali o a riduzione degli organici, sia a effetti di sostituzione, dove

¹⁴⁸ Sulla rimodulazione degli orari di lavoro si fa riferimento anche all'introduzione della Cassa Integrazione in deroga in particolare a partire dal 2009.

posizioni di lavoro a tempo indeterminato e full-time sono state ricoperte con forme di lavoro temporaneo e part-time (Istat, 2014b).

In questo capitolo si vuole analizzare la variazione del volume e del profilo dell'offerta di lavoro durante il periodo di crisi economica con particolare riferimento all'occupazione atipica, definita sia in base alla forma contrattuale che all'orario di lavoro.

Nello specifico la prima parte del capitolo è orientata a verificare la consistenza degli occupati con contratti di lavoro temporanei e con orari ridotti in Italia in comparazione con i paesi dell'Unione europea nel periodo 2008-2014.

Nella seconda parte, focalizzata sull'Italia, le due particolari sottopopolazioni di occupati sono studiate rispetto a caratteristiche individuali (sesso, classe d'età, livello di istruzione) e al settore di attività economica. Particolare attenzione è dedicata allo studio della dinamica degli ingressi e delle transizioni da e verso i contratti a termine e i lavori part-time. In altri termini, si analizzano le forme contrattuali per gli ingressi nell'occupazione, le transizioni da una tipologia contrattuale ad un'altra e le uscite dall'occupazione rispetto alla tipologia contrattuale.

L'analisi nella prima parte del capitolo si basa sui dati provenienti dal datawarehouse dell' Eurostat. Nella seconda parte del contributo si utilizzano invece i microdati della Rilevazione sulle Forze Lavoro (RCFL) dell'Istat. L'indagine consente di costruire una struttura longitudinale (Centra et al. 2001), che permette di produrre stime sulle transizioni tra forme contrattuali e sull'ammontare e il profilo degli ingressi al lavoro nel corso di un anno.

4.2 Lavoro a termine e part-time: l'Italia nel contesto europeo

4.2.1 I lavoratori a termine

Il confronto tra i diversi paesi comunitari dell'incidenza del lavoro a termine sul totale dei lavoratori dipendenti è ovviamente influenzato dalle diverse discipline legislative. Ciò comporta che le differenze possono essere imputate non solo al differente comportamento dei datori di lavoro, ma anche al diverso grado di flessibilità del mercato garantito dalle singole discipline nazionali. Va anche evidenziato che in alcune realtà europee, come ad esempio alcuni paesi del Nord Europa, all'utilizzo di contratti a termine sono associate garanzie di stabilità lavorativa e sicurezza economica molto differenti rispetto a quanto accade in altre realtà (Tiraboschi, 2014)¹⁴⁹. L'analisi comparativa di questo paragrafo consente non solo di valutare il peso del lavoro temporaneo sul lavoro dipendente dell'Italia rispetto ai partner europei, ma anche di evidenziare eventuali andamenti temporali dissimili tra i paesi¹⁵⁰.

¹⁴⁹ S vedano in particolare le tabelle comparative, dal titolo "Lavoro a termine: davvero ci avviciniamo ai nostri competitors internazionali?".

¹⁵⁰ Nella maggior parte delle analisi si prendono in considerazione solamente i primi 15 paesi che sono entrati nell'Unione europea. Infatti, si è ritenuto opportuno escludere i paesi entrati nell' Unione europea dal 2004 in avanti, la cui storia porta ad avere peculiarità molto differenti dai primi 15 paesi dell'UE.

Nel 2014 in Italia sono circa 2 milioni e 265 mila i dipendenti di età compresa tra 15 e 64 anni con un contratto temporaneo, con un'incidenza sul totale dei dipendenti del 13,6% (Tabella 4.1). La quota del lavoro temporaneo torna a crescere nel 2014 dopo una battuta di arresto registrata nell'anno precedente. L'andamento dell'utilizzo del lavoro temporaneo nel periodo 2008-2014 è piuttosto altalenante presentando valori compresi in un intervallo che vanno dal 12,4% del 2009 al 13,8% del 2012 e con una tendenza alla crescita nel periodo 2009-2012.

L'incidenza del lavoro a termine sul totale del lavoro dipendente in Italia è sostanzialmente in linea con quello della media dell'Unione europea.

Concentrando l'attenzione sui lavoratori più giovani, tra i 15 e i 39 anni, la situazione appare diversa. Per questa classe di età, infatti, l'Italia mostra non solo una maggiore incidenza rispetto alla media europea (23% nel 2014, rispetto al 21,4% dell'EU-28 e al 21,8% dell'EU-15), ma anche un trend crescente più accelerato nel corso degli anni.

Rilevanti differenze di genere si osservano sia nelle incidenze che nei trend (Figura 4.1). Per le occupate di 15-64 anni nel 2014 l'incidenza si attesta al 14,2% in Italia (al 14,4% nell'EU-15), rispetto al 13,1% degli uomini (13,3% nell'EU-15). Tuttavia, l'andamento temporale del periodo 2008-2014 mostra una riduzione del gap tra donne e uomini. Tra le donne, sia in Italia che in tutta la UE-15, l'incidenza del lavoro a termine è infatti in diminuzione. Al contrario, per gli uomini l'incidenza ha un andamento tendenzialmente crescente in Italia e grossomodo stabile nella UE-15. Evidenze decisamente più marcate, sia in termini di volume che di andamenti, si rilevano nella fascia di età 15-39 anni (figura 4.1). Nel 2014, l'incidenza del lavoro a termine tra le donne è pari a oltre il 24%, circa 2,5 punti percentuali maggiore di quella degli uomini. Tra il 2009 e il 2014 la quota dei lavoratori a termine tra i 15-39 aumenta marcatamente sia tra gli uomini che tra le donne. Tale aumento è tuttavia più accentuato per gli uomini.

La dinamica del nostro Paese non è assimilabile a quello della media europea. Per la EU-15, infatti, la quota di dipendenti a termine tra i dipendenti di 15-39 anni è sostanzialmente stabile tra le donne e leggermente crescente per gli uomini.

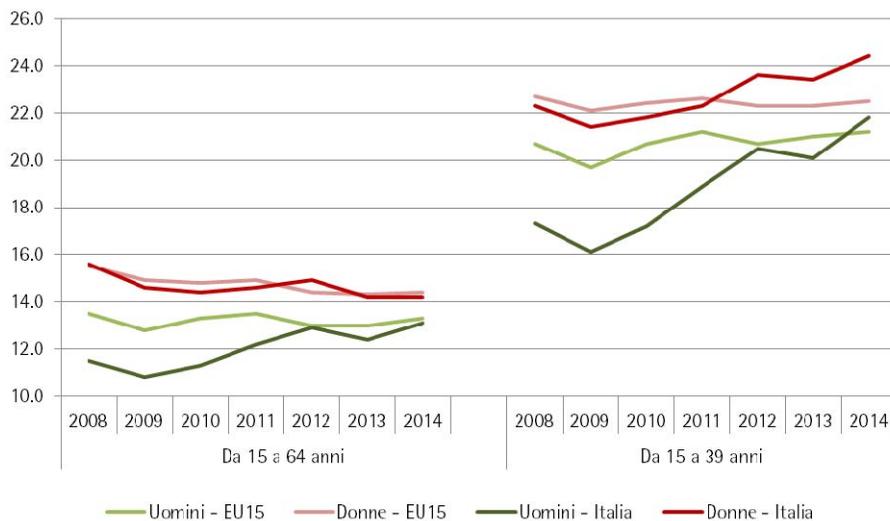
Le tendenze di genere, nel nostro paese in particolare, ma nella UE-15 in generale, sono anche ascrivibili agli effetti della crisi economica, che ha colpito maggiormente settori a prevalente vocazione lavorativa maschile. È plausibile, quindi, che in questi settori si sia manifestata una maggior propensione dei datori di lavoro ad assumere forza lavoro con contratti temporanei, specialmente tra i più giovani.

Tabella 4.1 Dipendenti temporanei sul totale dei dipendenti per età, sesso e Paese, EU15, Anni 2008-2014

| | Da 15 a 64 anni | | | | | | | Da 15 a 39 anni | | | | | | |
|---|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|  EU-28 | 14.1 | 13.5 | 13.9 | 14.0 | 13.7 | 13.7 | 14.0 | 20.6 | 20.0 | 20.8 | 21.1 | 20.8 | 21.0 | 21.4 |
|  EU-15 | 14.5 | 13.8 | 14.0 | 14.1 | 13.7 | 13.7 | 13.8 | 21.6 | 20.9 | 21.5 | 21.9 | 21.4 | 21.6 | 21.8 |
|  Belgio | 8.3 | 8.2 | 8.1 | 8.9 | 8.1 | 8.1 | 8.6 | 12.5 | 12.7 | 12.8 | 14.0 | 13.1 | 13.0 | 13.7 |
|  Danimarca | 8.5 | 8.7 | 8.5 | 8.9 | 8.6 | 8.8 | 8.6 | 13.4 | 14.3 | 13.5 | 14.4 | 14.0 | 14.2 | 13.9 |
|  Germania | 14.8 | 14.6 | 14.7 | 14.6 | 13.8 | 13.4 | 13.1 | 25.9 | 26.2 | 26.6 | 26.7 | 25.3 | 25.0 | 24.4 |
|  Irlanda | 8.6 | 8.8 | 9.6 | 10.2 | 10.1 | 10.0 | 9.3 | 10.8 | 11.3 | 12.4 | 13.6 | 13.3 | 13.0 | 12.5 |
|  Grecia | 11.6 | 12.3 | 12.6 | 11.8 | 10.2 | 10.2 | 11.6 | 15.4 | 16.3 | 16.5 | 15.1 | 13.4 | 13.8 | 16.2 |
|  Spagna | 29.2 | 25.3 | 24.8 | 25.2 | 23.4 | 23.2 | 24.0 | 37.4 | 33.2 | 32.9 | 34.0 | 32.4 | 32.4 | 33.9 |
|  Francia | 14.8 | 14.3 | 14.9 | 15.1 | 15.0 | 15.9 | 15.7 | 22.1 | 21.1 | 22.6 | 23.0 | 23.0 | 24.5 | 24.3 |
|  Italia | 13.3 | 12.4 | 12.7 | 13.3 | 13.8 | 13.2 | 13.6 | 19.5 | 18.4 | 19.2 | 20.4 | 21.9 | 21.6 | 23.0 |
|  Lussemburgo | 6.2 | 7.2 | 7.1 | 7.1 | 7.6 | 7.0 | 8.1 | 10.0 | 11.3 | 10.9 | 10.8 | 11.7 | 10.7 | 12.8 |
|  Paesi Bassi | 17.9 | 18.0 | 18.3 | 18.2 | 19.3 | 20.3 | 21.3 | 26.6 | 27.2 | 28.1 | 28.4 | 30.4 | 32.4 | 34.0 |
|  Austria | 8.9 | 9.1 | 9.4 | 9.6 | 9.3 | 9.2 | 9.2 | 14.4 | 14.7 | 15.4 | 15.8 | 15.3 | 15.4 | 15.2 |
|  Portogallo | 22.8 | 21.9 | 22.8 | 22.0 | 20.5 | 21.4 | 21.4 | 31.5 | 30.9 | 32.2 | 31.1 | 29.6 | 31.6 | 31.4 |
|  Finlandia | 14.9 | 14.5 | 15.4 | 15.5 | 15.5 | 15.3 | 15.4 | 23.3 | 22.6 | 24.3 | 24.5 | 24.2 | 24.3 | 24.3 |
|  Svezia | 15.8 | 14.9 | 16.0 | 16.5 | 15.9 | 16.3 | 16.8 | 25.6 | 24.8 | 26.5 | 27.2 | 26.6 | 27.0 | 27.5 |
|  Regno Unito | 5.3 | 5.5 | 6.0 | 6.0 | 6.2 | 6.1 | 6.3 | 6.8 | 7.1 | 7.9 | 7.8 | 8.2 | 8.0 | 8.2 |

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Figura 4.1 Dipendenti temporanei sul totale dei dipendenti per età, sesso, Italia e EU15, Anni 2008-2014

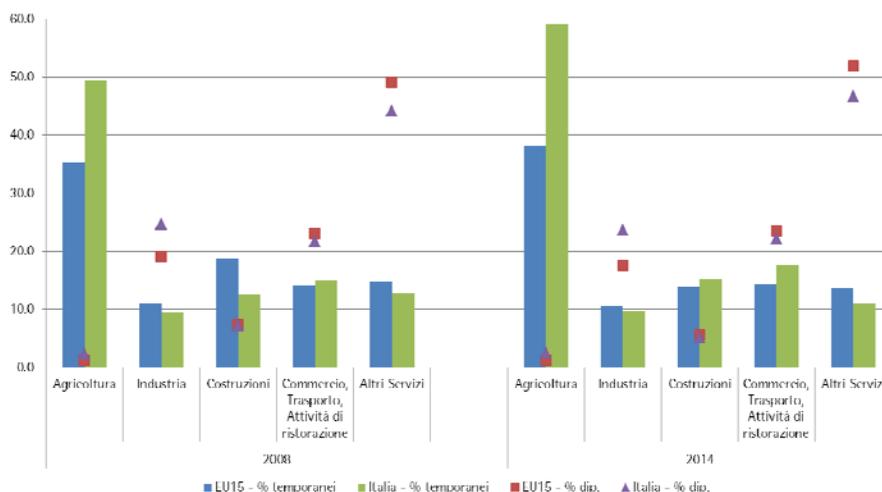


Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Analizzando l'utilizzo del lavoro a termine per macro settore di attività economica, l'incidenza più elevata si osserva nel settore agricolo, seguito dal settore del commercio, turismo e attività di ristorazione e dalle costruzioni (Figura. 4.2). Così come per la UE-15, il settore dove il lavoro a termine è impiegato in maniera più ridotta è quello dell'industria in senso stretto. I settori con la maggiore incidenza di lavoro temporaneo sono in generale quelli con i più bassi valori assoluti di occupati dipendenti.

Tra il 2008 e il 2014, l'incremento del lavoro a termine è maggiormente evidente nel settore dell'agricoltura e nel commercio (comprensivo di trasposto e servizi di ristorazione), sia in Italia che nella UE-15. Nelle costruzioni, invece, mentre nella UE-15 l'incidenza di lavoro a termine diminuisce di 4,9 punti percentuali, in Italia cresce di quasi tre punti percentuali.

Figura 4.2 Dipendenti temporanei e totale dei dipendenti per macro settore, Italia e EU15, Anni 2008-2014



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

4.2.2 I lavoratori part-time

Nell'analisi dell'incidenza del lavoro part-time viene considerato l'intero collettivo della popolazione occupata, inclusivo quindi di lavoratori autonomi e parasubordinati. Come già per il lavoro temporaneo, anche il lavoro a tempo parziale è fortemente influenzato dalle diverse discipline legislative dei paesi europei. Di conseguenza, non è possibile distinguere i contesti dove al lavoro part-time sono associate forme di tutela per il lavoratore, in termini di parità di trattamento rispetto agli occupati a tempo a tempo pieno, da quei paesi dove invece queste tutele sono limitate o assenti. Tuttavia, la quota di part-time volontario può dare indicazioni indirette sull'esistenza di efficaci di regimi a presidio della parità di trattamento: infatti, nei paesi dove l'incidenza del part-time è alta e, al contempo, è elevata la quota di part-time volontario, sono presumibilmente presenti norme che tutelano il lavoratore a orario ridotto, garantendo un eguale trattamento rispetto agli occupati full-time.

Nel 2014 i lavoratori su base oraria ridotta di 15-64 anni nell'Unione europea a 28 paesi sono circa 44 milioni, con un'incidenza pari al 19,8% sul totale degli occupati; nella sola Unione europea a 15 paesi, i lavoratori part-time sono circa 40 milioni 565 mila occupati (per un'incidenza del 23,5%); in Italia i lavoratori a tempo parziale sono quasi 4 milioni, con una quota sul totale dell'occupazione del 18,1% (Tabella 4.2). Tra il 2008 e il 2014 l'utilizzo del part-time è incrementato, con intensità differenti, in tutte i paesi dell'UE-15, ad eccezione della sola Svezia. Paesi come la Spagna, l'Irlanda, la Grecia e l'Italia hanno avuto un aumento della quota di part-time superiore a 4 punti percentuali, rispetto ad un incremento medio di due punti; all'opposto, Danimarca e Lussemburgo registrano un aumento inferiore al punto percentuale. Relativamente

all'Italia, si evidenzia un'accelerazione nella crescita del part-time a cavallo del 2011, ossia in corrispondenza del secondo picco negativo della congiuntura economica sfavorevole (spesso definita come seconda crisi economica).

Anche per il collettivo dei 15-39enni si rileva un importante incremento delle quote di part-time durante la congiuntura economica sfavorevole, sia in Italia che in genere negli altri paesi dell'EU (Tabella 4.2). Il nostro Paese, in particolare, presenta uno degli aumenti maggiori (dal 15,8% del 2008 al 21,2% del 2014). In Italia, peraltro, l'incidenza del part-time è più elevata per gli occupati di età compresa tra i 15 e i 39 anni rispetto al totale dei lavoratori di 15-64 anni. Questo è dovuto probabilmente a un duplice aspetto: da un lato, le maggiori difficoltà per i giovani durante le fasi recessive, che comportano una maggiore probabilità di entrare sul mercato del lavoro con contratti non standard; e dall'altro, anche al fatto che questa forma di lavoro, quando volontaria, è maggiormente scelta dalle donne negli anni della prima infanzia dei figli.

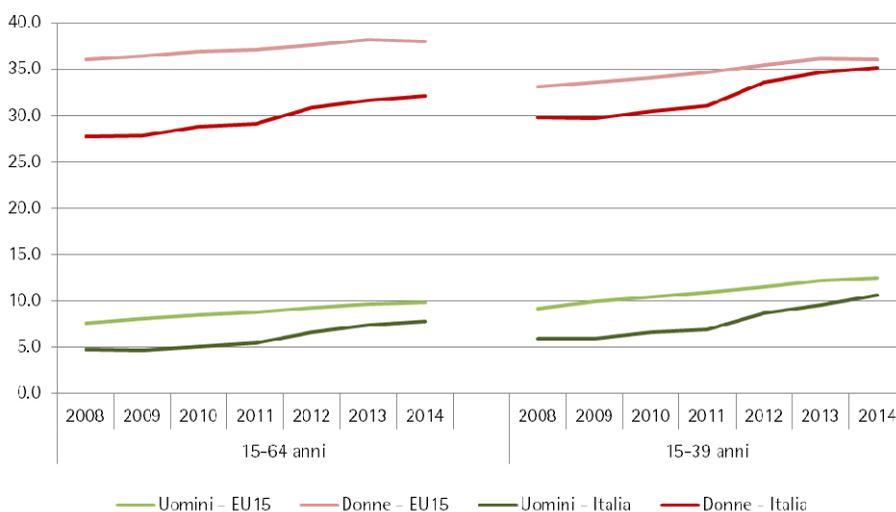
Tabella 4.2 **Lavoratori part-time sul totale dei lavoratori per età, sesso e Paese, EU15, Anni 2008-2014**

| | Da 15 a 64 anni | | | | | | | Da 15 a 39 anni | | | | | | |
|---|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|  EU-28 | 17.5 | 18.0 | 18.5 | 18.8 | 19.2 | 19.6 | 19.6 | 17.0 | 17.6 | 18.2 | 18.6 | 19.2 | 19.8 | 19.8 |
|  EU-15 | 20.4 | 21.0 | 21.4 | 21.8 | 22.3 | 22.9 | 22.9 | 20.1 | 20.8 | 21.3 | 21.9 | 22.6 | 23.4 | 23.5 |
|  Belgio | 22.4 | 23.2 | 23.7 | 24.7 | 24.7 | 24.3 | 23.7 | 19.4 | 20.1 | 20.0 | 21.2 | 20.8 | 20.7 | 20.5 |
|  Danimarca | 23.8 | 25.2 | 25.6 | 25.1 | 24.8 | 24.7 | 24.6 | 29.7 | 32.0 | 33.0 | 33.3 | 33.7 | 34.1 | 34.3 |
|  Germania | 25.1 | 25.3 | 25.5 | 25.9 | 25.8 | 26.7 | 26.5 | 22.8 | 22.9 | 22.6 | 23.2 | 23.0 | 23.7 | 23.4 |
|  Irlanda | 18.2 | 21.0 | 22.2 | 23.1 | 23.5 | 23.5 | 23.0 | 16.4 | 19.5 | 21.1 | 22.3 | 22.5 | 22.4 | 22.6 |
|  Grecia | 5.4 | 5.9 | 6.3 | 6.7 | 7.7 | 8.4 | 9.3 | 6.3 | 7.1 | 7.4 | 7.9 | 9.6 | 10.3 | 11.9 |
|  Spagna | 11.6 | 12.4 | 12.9 | 13.5 | 14.4 | 15.7 | 15.8 | 12.8 | 14.0 | 14.8 | 15.7 | 17.0 | 18.9 | 19.3 |
|  Francia | 16.8 | 17.2 | 17.6 | 17.6 | 17.7 | 18.1 | 18.5 | 16.1 | 16.4 | 16.6 | 16.8 | 16.8 | 17.5 | 17.8 |
|  Italia | 14.1 | 14.1 | 14.8 | 15.2 | 16.8 | 17.6 | 18.1 | 15.8 | 15.8 | 16.6 | 17.0 | 19.3 | 20.4 | 21.2 |
|  Lussemburgo | 17.9 | 17.6 | 17.5 | 18.0 | 18.5 | 18.7 | 18.5 | 14.6 | 15.1 | 14.1 | 14.6 | 14.9 | 14.8 | 15.8 |
|  Paesi Bassi | 46.8 | 47.7 | 48.3 | 48.5 | 49.2 | 50.0 | 49.7 | 48.5 | 50.1 | 51.0 | 51.7 | 52.9 | 53.9 | 54.4 |
|  Austria | 22.7 | 23.9 | 24.4 | 24.5 | 25.2 | 26.0 | 26.9 | 22.0 | 22.8 | 23.7 | 23.4 | 24.0 | 24.9 | 26.1 |
|  Portogallo | 8.8 | 8.5 | 8.5 | 10.3 | 11.2 | 11.1 | 10.1 | 6.8 | 6.9 | 6.4 | 8.4 | 9.8 | 10.3 | 9.4 |
|  Finlandia | 12.7 | 13.3 | 13.9 | 14.1 | 14.1 | 14.0 | 14.1 | 16.6 | 17.4 | 17.9 | 17.6 | 17.6 | 17.9 | 18.6 |
|  Svezia | 25.7 | 26.0 | 25.8 | 25.2 | 25.0 | 24.7 | 24.6 | 28.0 | 29.0 | 29.1 | 28.5 | 28.9 | 29.1 | 28.9 |
|  Regno Unito | 24.2 | 25.0 | 25.7 | 25.6 | 26.0 | 25.6 | 25.3 | 23.4 | 24.4 | 25.4 | 25.7 | 26.1 | 26.0 | 25.1 |

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

L'incidenza del part-time, infatti, presenta una fortissima connotazione di genere, essendo principalmente le donne a essere caratterizzate da questa forma di lavoro. Nel 2014 in Italia circa 32 donne su 100 hanno un lavoro su basi orarie ridotte, rispetto a meno di 8 ogni cento per gli uomini (Figura 4.3). I valori registrati per l'EU-15 sono del 38% per le donne e di circa il 10 per gli uomini. Pur nelle differenze di genere sull'incidenza complessiva, l'incremento del part-time dal 2008 al 2014 ha interessato sia gli uomini che le donne, con un'accelerazione nel 2011. La decisa crescita registrata nel nostro paese dal 2011 risulta ancora più evidente sulla sola popolazione di 15-39 anni.

Figura 4.3 Lavoratori part-time di sul totale dei lavoratori per sesso e classe di età, Italia e EU15, Anni 2008-2014

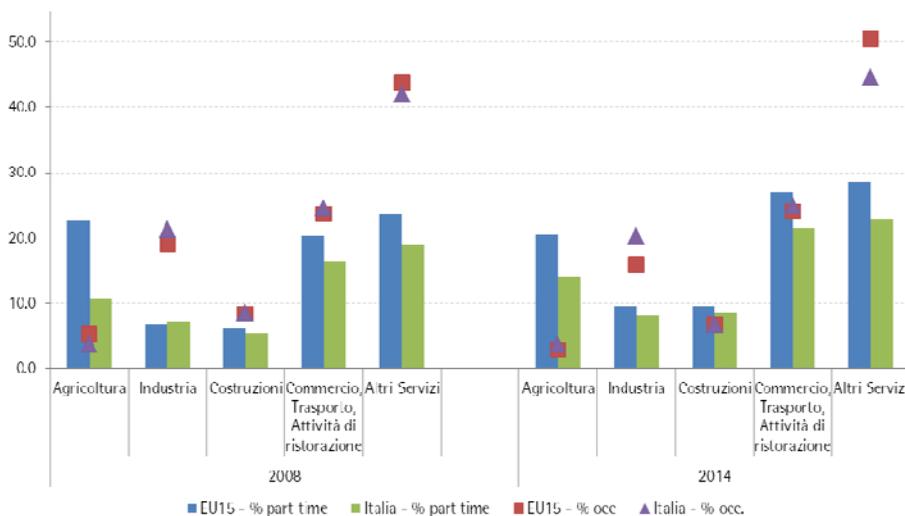


Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Essendo l'utilizzo del part-time molto caratterizzato dal genere, ne deriva chiaramente che nei settori di attività economica a prevalenza maschile (industria e costruzioni) l'incidenza risulta ridotta rispetto agli altri settori, e questo accade sia in Italia che nell'Unione europea nel complesso. Il macro settore di attività economica con la più elevata incidenza di lavoro a tempo parziale è il terziario in senso stretto (ossia escludendo commercio, trasporti e ristorazione), che è anche il settore con il maggior volume di occupazione totale: la quota di part-time nel 2014 in questo settore si attesta al 28,4% per l'EU-15 e al 23,0% per l'Italia (Figura 4.4).

Tra il 2008 e il 2014, nell'EU-15 si rileva una riduzione dell'incidenza di lavoro su basi orari ridotte solo nel settore agricolo, mentre l'incremento più elevato, quasi 6 punti percentuali, si osserva nel commercio. Nello stesso periodo, in Italia non si osserva una riduzione della quota di part-time in nessun settore; anche nel nostro paese, il maggiore incremento riguarda il settore del commercio.

Figura 4.4 Lavoratori part-time e totale dei lavoratori per macro settore (15-64 anni), Italia e EU15, Anni 2008-2014



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

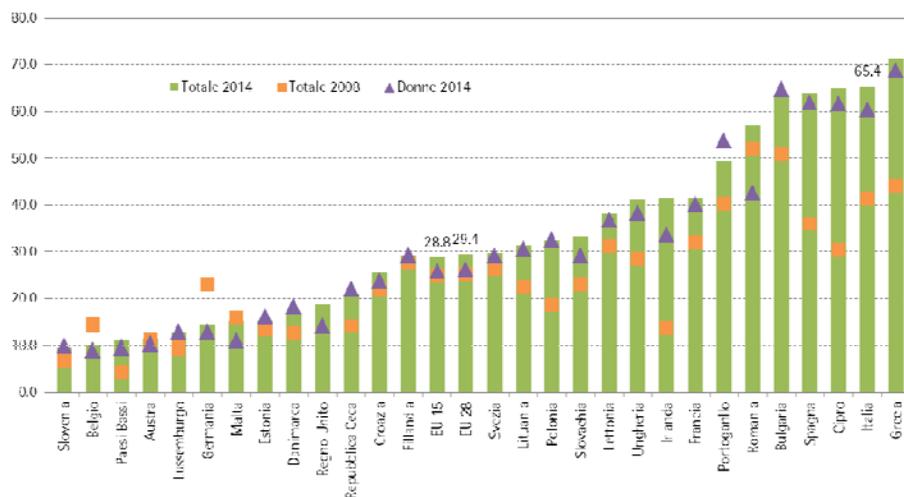
Dal punto di vista dei lavoratori, il lavoro a tempo parziale può connotarsi sia positivamente che negativamente a seconda che sia volontario o meno. Spesso, infatti, la base oraria ridotta non è una scelta compiuta dal lavoratore per proprie esigenze personali o familiari, ma è una decisione imposta dal datore di lavoro, specialmente in periodi di crisi economica.

In generale, fatto salvo alcune rare eccezioni (come ad esempio il Portogallo), la componente maschile dell'occupazione si caratterizza per quote più elevate di part-time involontario rispetto alle donne. La scelta effettuata all'interno delle mura domestiche di ridurre l'orario di lavoro - per esigenze di cura familiare - di un componente occupato della famiglia ricade infatti quasi sempre sulla donna. Questo è dovuto non solo a motivazioni culturali, ma anche alla scelta razionale di ridurre l'orario di lavoro di chi in famiglia ha reddito da lavoro più basso (generalmente la donna). Di conseguenza, le situazioni in cui è l'uomo a lavorare con orario ridotto sono solitamente "anomalie", in quanto imposizione del datore di lavoro.

La quota di lavoratori che hanno un orario ridotto non per libera scelta è molto variabile nei paesi europei (Figura 4.5): nel 2014, il range va dal 9,6% della Slovenia al 71,2% della Grecia, con una media per l'EU-28 del 29,4% (28,8% per l'EU-15). L'Italia si colloca tra i paesi che hanno le più elevate quote di part-time involontario; nel 2014, il 65,4% dei lavoratori con orario ridotto dichiara di non aver scelto questa forma di lavoro (60,4% tra le donne). L'Italia è anche uno dei paesi in cui negli ultimi anni si è verificato un forte incremento di part-time involontario: rispetto al 2008, infatti, la quota è aumentata di ben 24,1 punti percentuali (nello stesso periodo l'incremento sia per l'EU-28 che per l'EU-15 è stato di circa 4 punti percentuali). Gli

imprenditori italiani, quindi, hanno fronteggiato più che altrove la crisi economica con la strategia di riduzione dell'orario di lavoro, presumibilmente pesa su questa evidenza anche il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (sul tema si veda paragrafo relativo ai *working times* scheme del cap. *Jobs Act*).

Figura 4.5 Quota di part-time involontario (15-64 anni), EU -28, Anni 2008-2014



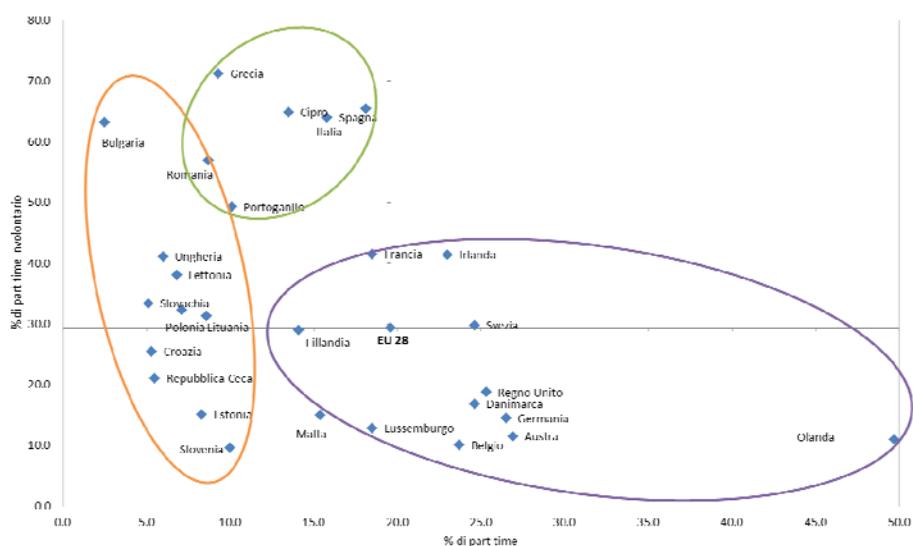
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

La Figura 4.6 proietta i paesi dell'Unione europea su un piano cartesiano, riportando sull'asse delle ascisse l'incidenza di utilizzo del lavoro con orario ridotto e sull'asse delle ordinate la percentuale di lavoro part-time involontario.

La collocazione geografica ha un ruolo fondamentale nell'incidenza del part-time, mentre una relazione meno marcata si osserva rispetto alla volontarietà o meno del tempo parziale.

Evidenziando in maniera del tutto descrittiva tre grandi cluster (i paesi Mediterranei; i paesi dell'Europa Centro-settentrionale; e i paesi dell'Est-Europa, entrati nell'Unione europea dal 2004 in poi), i paesi Mediterranei (racchiusi da una linea verde) si caratterizzano per avere delle quote di lavoro part-time non superiori alla media europea, ma con le percentuali più elevate di part-time involontario; i paesi dell'Europa Centro-settentrionale (racchiusi da una linea viola) presentano incidenze di part-time pari o superiori alla media europea, ma quote di part-time involontario decisamente più contenute rispetto ai paesi Mediterranei; e i paesi entrati nell'Unione europea dal 2004 in poi (racchiusi da una linea arancione), sono invece caratterizzati da quote estremamente ridotte di lavoro con orario ridotto e una decisa variabilità nell'incidenza di part-time involontario.

Figura 4.6 Quota di part-time e di part-time involontario (15-64 anni), EU -28, Anno 2014



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

4.3 Lavoro a termine e part-time: le peculiarità dell'Italia

In questa seconda parte del capitolo si propone un approfondimento sull'Italia, procedendo, con un'analisi più specifica delle caratteristiche dei lavoratori italiani che hanno contratti temporanei (questa volta intesi sia come dipendenti a termine sia come lavoratori parasubordinati), o che lavorano su basi orarie ridotte.

Nel prosieguo del capitolo si fa anche largo uso delle matrici di transizione ricavate dalla Rilevazione sulle Forze Lavoro dell'Istat¹⁵¹. Queste forniscono i flussi della popolazione in età lavorativa dalla condizione occupazionale in un dato anno all'anno successivo. Le analisi sui flussi si riferiscono dunque a flussi annuali. In tal modo, è possibile sviluppare alcuni approfondimenti in termini dinamici. Ad esempio, si può osservare se il lavoro temporaneo e/o il lavoro a tempo parziale possono favorire la transizione dalla non occupazione all'occupazione. Si può anche osservare quale sia la quota di quanti, provenienti da un lavoro atipico, vedono trasformati i propri contratti in lavori stabili o full-time.

Le evidenze presentate si riferiscono generalmente al 2014 e al biennio 2013-2014; vengono presentati i dati relativi al 2008 e al biennio 2007-2008, così da permettere una comparazione con la situazione precedente la crisi economica. Dove non diver-

¹⁵¹ Il particolare disegno della rilevazione consente di costruire una struttura longitudinale (Centra et al. 2001), in modo da produrre stime sulle transizioni tra forme contrattuali e sull'ammontare e il profilo degli ingressi al lavoro nel corso di un anno.

samente specificato le elaborazioni sono condotte sulla popolazione con età compresa tra i 15 e i 64 anni.

4.3.1 Le caratteristiche dei lavoratori a termine

Come già anticipato, in questo capitolo la platea di riferimento rispetto al lavoro temporaneo è ampliata con anche forme di lavoro autonomo, ma che rientrano nella fattispecie del lavoro parasubordinato (collaboratori, prestatori d'opera, ecc.).

Nel 2014 l'ammontare complessivo dei lavoratori italiani di 15-64 anni con un contratto temporaneo si attesta a 2 milioni 616 mila occupati, e di questi l'86,5% è dipendente e il restante 14,5% è parasubordinato. I lavoratori a termine rappresentano nel 2014 poco più del 12% del totale dell'occupazione, con una variazione rispetto al 2008 pressoché nulla (+0,1%). Tuttavia, ripartendo la popolazione in base ad alcune delle principali caratteristiche individuali, si osserva non solo un'ampia variabilità a seconda delle caratteristiche, ma anche sensibili variazioni rispetto al 2008.

L'età è sicuramente la caratteristica che maggiormente influisce sulla probabilità di avere un lavoro temporaneo. Per i giovani di 15-24 anni, infatti, l'incidenza è notevolmente più alta rispetto al totale dei lavoratori di 15-64 anni, attestandosi al 51,9% (Figura 4.7). Con l'aumentare dell'età la quota si riduce sostanzialmente, raggiungendo il valore più basso tra i 55-64enni (4,9%). Per i 15-24enni si osserva anche l'incremento più deciso rispetto al 2008, quando la quota era del 41,2%.

Rispetto al titolo di studio, pur senza differenze eclatanti, si osserva un andamento ad U dell'incidenza del lavoro a termine: gli occupati senza alcun titolo di studio o con la licenza elementare hanno infatti la quota più elevata di lavoratori a termine (14,3%, in aumento dal 2008), seguiti da quanti hanno un titolo di studio universitario (13,3%, in diminuzione dal 2008). Considerando, tuttavia, che le fasce di età più giovani hanno titoli di studio più elevati rispetto alle fasce di età più anziane, così come un'incidenza di lavoro temporaneo molto più elevata, queste incidenze molto simili stanno a indicare che l'investimento in istruzione riesce in qualche misura a tutelare dalle difficoltà del mercato del lavoro. Questo è confermato anche dalla diminuzione, tra il 2008 e il 2014, della quota di lavoro a termine per i lavoratori che hanno conseguito un titolo terziario.

Come già osservato nei paragrafi precedenti, le donne presentano una maggiore incidenza di lavoro temporaneo (14,0% contro 10,7% degli uomini).

Rispetto al territorio, il lavoro temporaneo è maggiormente diffuso nell'Italia meridionale (14,6% nel 2014) di quanto lo sia nelle altre ripartizioni (per un minimo del 10,0% nel Nord-ovest).

Come già osservato per i soli lavoratori dipendenti, anche considerando le forme di lavoro autonomo parasubordinato l'agricoltura e il terziario sono i settori con le quote più elevate di lavoro non stabile.

Figura 4.7 Quota di lavoratori di 15-64 anni temporanei (dipendenti e parasubordinati) secondo alcune caratteristiche individuali e del lavoro, Anni 2008 e 2014

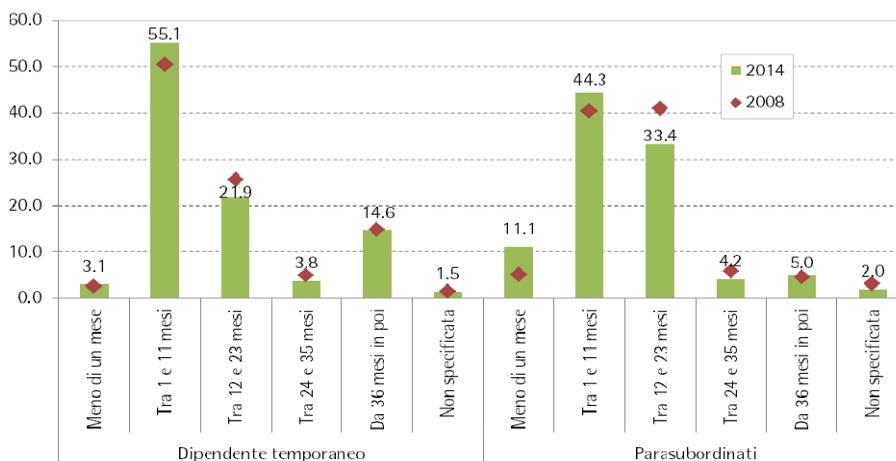


Fonte: elaborazione su dati Istat – RCFL 2008, 2014

La durata dei contratti temporanei varia in modo rilevante se si distinguono i contratti a termine di lavoro subordinato rispetto alle collaborazioni (contratti parasubordinati). Più della metà dei contratti temporanei dei lavoratori dipendenti (55,1%) ha una durata compresa tra 1 mese e 11 mesi (Figura 4.8). Se si considerano anche i contratti di brevissima durata (meno di un mese), si rileva che nel 2014 il 58,2% dei dipendenti a termine ha un contratto di durata inferiore a un anno, il 21,9% ha un contratto di durata compresa tra 12 e 24 mesi, il 3,8% ha un contratto dai 2 ai 3 anni di durata e il 14,6% ha un contratto di durata superiore a tre anni. Per i lavoratori parasubordinati la lunghezza dei contratti è in media più breve, con ben l'11% dei collaboratori o prestatori d'opera che nel 2014 ha contratti inferiori ad 1 mese; complessivamente, quasi il 90% dei parasubordinati ha un contratto di durata inferiore a due anni.

Tra il 2008 e il 2014, per i dipendenti a termine e ancor più per i parasubordinati, si osserva una tendenza all'aumento dei contratti di durata inferiore a un anno (rispettivamente, con aumenti di 5 e 10 punti percentuali). Questa dinamica, coerente con quanto già rilevato in precedenti lavori (Isfol, 2013; Bergamante, 2015), può essere spiegata da un comportamento prudentiale dei datori di lavoro. È, infatti, plausibile che, in un periodo di crisi economica e con forti elementi d'incertezza, questi utilizzino i contratti di breve durata come risposta ad esigenze produttive estremamente irregolari.

Figura 4.8 Quota di lavoratori temporanei di 15-64 anni (dipendenti e parasubordinati) secondo la durata del contratto, Anni 2008 e 2014



Fonte: elaborazione su dati Istat – RCFL 2008, 2014

4.3.2 Dinamica degli ingressi e delle transizioni da e verso il lavoro temporaneo

In questa sezione si osserva la dinamica dei flussi di entrata e uscita dalla disoccupazione e dall'inattività secondo le diverse tipologie contrattuali, così come l'analisi della persistenza nel lavoro temporaneo. Questo approfondimento mira principalmente a quantificare: le persone che entrano in occupazione, dalla condizione di disoccupato o inattivo, attraverso un contratto temporaneo o di collaborazione; la transizione di quanti riescono a trasformare il rapporto di lavoro da temporaneo a indeterminato; e il rischio di perdita del lavoro per i lavoratori temporanei.

Gli ingressi nel lavoro

Dei 3 milioni e 58 mila disoccupati del 2013, il 42,5% resta nella stessa condizione anche nel 2014; il 37,1% esce dal mercato del lavoro diventando inattivo; e il restante 20,4% trova un'occupazione (il 6% un lavoro a tempo indeterminato, il 10,1% diventa dipendente temporaneo, l'1,3% ha un contratto di collaborazione o prestatore d'opera e il 3,0% intraprende un'attività autonoma. La prevalenza di coloro che transitano in occupazione viene quindi impiegato con contratti di lavoro temporanei).

Rispetto agli uomini, le donne hanno maggiore probabilità di transitare dalla disoccupazione verso l'inattività, mentre gli uomini hanno maggiori probabilità di ottenere un lavoro, ma anche di restare in disoccupazione (Tabella 4.3).

Rispetto a quanto osservato nel biennio 2007-2008, agli inizi quindi della crisi economica, nel 2013-2014 c'è un netto aumento, sia per le donne che per gli uomini, della probabilità di permanere in disoccupazione e una importante riduzione delle transizioni verso forme di lavoro stabili. Peraltro, nel 2007 le persone in cerca di occupazione erano meno della metà (1 milione 480 mila) di quelle registrate nel 2013.

Tabella 4.3 Gli ingressi dalla disoccupazione: Persone di 15-64 anni disoccupate l'anno precedente per condizione occupazionale nell'anno successivo secondo il genere, Anni 2007-2008 e 2013-2014

| | | Condizione nel 2014 | | | | | Totale | |
|-------------------------|--------|-----------------------|-----------------------|---------------|----------|-------------|----------|-------|
| | | Dipendente permanente | Dipendente temporaneo | Collaboratore | Autonomo | Disoccupato | Inattivo | |
| Disoccupati 2013 | Totale | 6.0 | 10.1 | 1.3 | 3.0 | 42.5 | 37.1 | 100.0 |
| | Donne | 6.5 | 10.6 | 1.0 | 3.7 | 46.1 | 32.1 | 100.0 |
| | Uomini | 5.4 | 9.5 | 1.8 | 2.1 | 38.1 | 43.1 | 100.0 |
| | | Condizione nel 2008 | | | | | Totale | |
| | | Dipendente permanente | Dipendente temporaneo | Collaboratore | Autonomo | Disoccupato | Inattivo | |
| Disoccupati 2007 | Totale | 11.4 | 13.5 | 1.4 | 4.7 | 32.2 | 36.9 | 100.0 |
| | Donne | 12.4 | 15.1 | 1.2 | 6.4 | 34.5 | 30.3 | 100.0 |
| | Uomini | 10.5 | 12.0 | 1.5 | 3.1 | 30.0 | 42.8 | 100.0 |

Fonte: elaborazione su panel Isfol- Istat – RCFL 2007-2008, 2013-2014

Rispetto alla transizione degli inattivi, pari a 14milioni 362 mila tra i 15-64enni nel 2013, si osserva una forte persistenza nello stato: l'84,5% resta infatti nella stessa condizione anche nel 2014.

Focalizzando l'attenzione sul gruppo complementare, il restante 15% circa che effettua una transizione verso l'attività (Tabella 4.4), circa sei su dieci risultano in cerca di occupazione nel 2014. Degli altri 4, la metà entra in occupazione con un contratto a termine.

Rispetto al 2007, nel 2013 il volume di persone inattive è pressoché stabile. Si osserva, invece, una variazione nella composizione interna per genere, con un aumento della componente maschile e una conseguente riduzione di quella femminile.

Rispetto al biennio 2007-2008, la quota di individui che permane nella condizione di inattività è leggermente diminuita (meno due punti percentuali circa), ma tale riduzione è associabile solo ed esclusivamente ad un aumento dei flussi verso la ricerca di lavoro.

L'incremento sostanziale di coloro che escono dall'inattività per cercare un lavoro comporta ovviamente una speculare riduzione delle transizioni verso l'occupazione, che si manifesta con maggior intensità nelle riduzioni delle transizioni verso il lavoro stabile.

Tabella 4.4 Gli ingressi dall'inattività: Persone di 15-64 anni inattive l'anno precedente e attive nell'anno successivo per condizione occupazionale e genere, Anni 2007-2008 e 2013-2014

| | | Condizione nel 2014 | | | | | Totale |
|-----------------------|--------|-----------------------|-----------------------|---------------|----------|-------------|--------|
| | | Dipendente permanente | Dipendente temporaneo | Collaboratore | Autonomo | Disoccupato | |
| Inattivi 2013* | Totale | 12.0 | 18.3 | 2.8 | 7.8 | 59.0 | 100.0 |
| | Donne | 9.5 | 15.6 | 1.4 | 5.5 | 67.9 | 100.0 |
| | Uomini | 13.0 | 16.6 | 3.1 | 8.1 | 59.2 | 100.0 |
| | | Condizione nel 2008 | | | | | Totale |
| | | Dipendente permanente | Dipendente temporaneo | Collaboratore | Autonomo | Disoccupato | |
| Inattivi 2007* | Totale | 22.1 | 24.5 | 4.3 | 11.6 | 37.5 | 100.0 |
| | Donne | 17.7 | 21.7 | 1.7 | 9.2 | 49.6 | 43.6 |
| | Uomini | 18.4 | 21.0 | 2.7 | 5.4 | 52.5 | 74.8 |

*sono considerati solo gli inattivi che l'anno successivo sono transitati verso l'attività;

Fonte: elaborazione su panel Isfol- Istat - RCFL 2007-2008, 2013-2014

Riassumendo, i flussi in ingresso segnalano che nel biennio 2013-2014 la congiuntura economica negativa ha sfavorito fortemente gli ingressi in occupazione, con un netto aumento di coloro che sono rimasti alla ricerca di occupazione o sono transitati dall'inattività verso la disoccupazione. Inoltre, per quanti sono comunque riusciti a collocarsi in occupazione nonostante la crisi economica, si è ridotta la probabilità di trovare un lavoro a tempo indeterminato. In generale, quindi, la domanda di lavoro si è manifestata con una propensione ad assumere con contratti da dipendente a tempo determinato o con forme di collaborazione di tipo parasubordinato.

La persistenza e le uscite dal lavoro

La Tabella 4.5 mostra le traiettorie occupazionali che si verificano tra il 2013 e il 2014 per quanti, nel 2013, erano occupati. In questa maniera è possibile osservare se, da un anno all'altro, le forme contrattuali temporaneo possono favorire un ingresso nell'occupazione permanente, o piuttosto la permanenza nella precarietà (o peggio, l'ingresso in disoccupazione).

Pur essendo questo capitolo focalizzato sui contratti temporanei, per esigenze comparative è utile rendere brevemente conto delle traiettorie dei lavoratori a tempo indeterminato. I lavoratori a tempo indeterminato, permangono nella grande maggioranza dei casi (oltre nove volte su dieci) nella stessa condizione da un anno all'altro. Nel 5% circa dei casi escono dall'occupazione (per caduta in disoccupazione o entrata in inattività); per il resto, cambiano forma occupazionale pur rimanendo occupati.

Generalmente, il lavoro a termine subordinato non sembra favorire in maniera intensa la transizione verso lavori a tempo indeterminato. Infatti, ben il 58,6% dei dipendenti a tempo determinato sono ancora, a distanza di un anno, in forme contrattuali a termine (nella grandissima maggioranza, 57,1%, nella stessa forma contrattuale; il restante 1,5% passa invece a forme di collaborazione parasubordinata). Solamente il 19,2% transita invece verso un lavoro permanente e l'1,6% come lavoratori autonomi; una percentuale analoga esce invece dall'occupazione (l'11,3% per diventare inattivi e il restante 9,3% per entrare in disoccupazione).

La situazione dei collaboratori parasubordinati è tendenzialmente simile, e nel complesso la transizione verso i contratti a tempo indeterminato resta contenuta. Tuttavia, questi tendono a cambiare tipo di contratto con maggiore frequenza, esattamente in un caso ogni due. Appena 10 parasubordinati su 100 vedono trasformato il contratto a tempo indeterminato, mentre il 5% circa passa a forme di lavoro autonomo di tipo non parasubordinato.

Rispetto alle transizioni osservate poco prima della crisi economica, tra il 2007 e il 2008, aumenta di circa 7 punti percentuali la persistenza nella medesima forma contrattuale per i dipendenti temporanei, mentre per i collaboratori la persistenza è grossomodo la stessa. Generalmente, si osserva una forte diminuzione del tasso di conversione da forme contrattuali a termine a contratti a tempo indeterminato, così come si osserva un aumento di circa 3 punti percentuali di quanti passano dalla precarietà alla disoccupazione (mentre la quota di quanti transitano fuori dal mercato del lavoro resta pressoché stabile).

Complessivamente, quindi, nel periodo di congiuntura economica sfavorevole le forme di lavoro flessibili sembrano non assolvere, o riuscire a farlo solamente in misura limitata, il loro compito di favorire le trasformazioni verso il lavoro permanente. Contestualmente, durante il periodo di crisi, sembrerebbe essere confermato l'utilizzo di lavoro flessibile come strumento per adeguare la forza lavoro alle esigenze di produzione discontinua.

Tabella 4.5 Transizioni e permanenze dal lavoro temporaneo: Persone di 15-64 anni occupate nell'anno precedente per condizione occupazionale nell'anno successivo, Anni 2007-2008 e 2013-2014

| Tipo di Lavoro nel 2013 | Condizione nel 2014 | | | | | | Totale |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|------------|-------------|-------------|--------|
| | Dipendente permanente | Dipendente temporaneo | Collaboratore | Autonomo | Disoccupato | Inattivo | |
| Dipendente permanente | 92.6 | 1.5 | 0.2 | 0.9 | 1.9 | 3.0 | 100.0 |
| Dipendente temporaneo | 19.2 | 57.1 | 1.5 | 1.6 | 9.3 | 11.3 | 100.0 |
| Collaboratore | 10.4 | 10.2 | 50.1 | 5.2 | 9.5 | 14.6 | 100.0 |
| Autonomo | 2.6 | 0.8 | 0.2 | 90.8 | 1.9 | 3.6 | 100.0 |
| Totale | 64.0 | 7.1 | 1.2 | 20.9 | 2.7 | 4.1 | 100.0 |

| Tipo di Lavoro nel 2007 | Condizione nel 2008 | | | | | | Totale |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|------------|-------------|-------------|--------|
| | Dipendente permanente | Dipendente temporaneo | Collaboratore | Autonomo | Disoccupato | Inattivo | |
| Dipendente permanente | 90.8 | 2.3 | 0.2 | 1.2 | 1.5 | 4.0 | 100.0 |
| Dipendente temporaneo | 27.6 | 50.5 | 2.0 | 1.5 | 6.6 | 11.8 | 100.0 |
| Collaboratore | 12.5 | 11.9 | 50.9 | 5.6 | 5.7 | 13.4 | 100.0 |
| Autonomo | 3.5 | 1.0 | 0.4 | 88.6 | 1.2 | 5.2 | 100.0 |
| Totale | 62.8 | 7.0 | 1.5 | 21.5 | 2.0 | 5.2 | 100.0 |

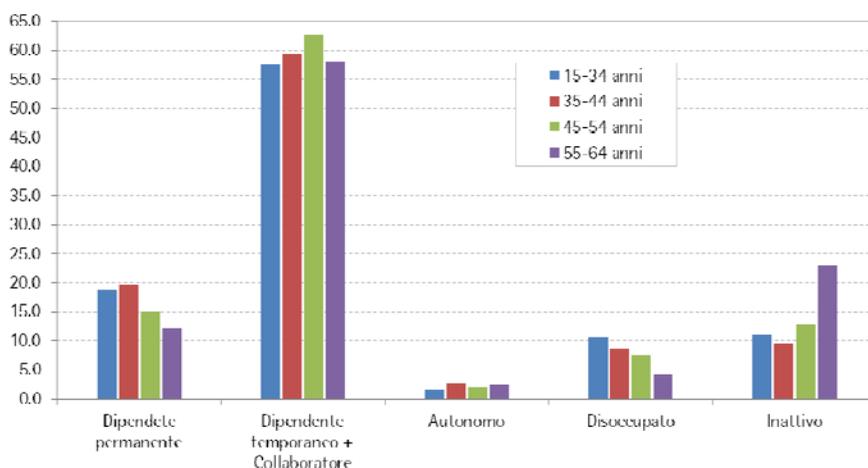
Fonte: elaborazione su panel Isfol- Istat - RCFL 2007-2008, 2013-2014

Come già visto, il lavoro temporaneo è prerogativa delle posizioni di ingresso nell'occupazione così come della fascia di popolazione più giovane. Tuttavia, dalle matrici di transizione per differenti classi di età, si vede che le transizioni da lavoro temporaneo a stabile sono più frequenti nella popolazione più giovane; al contrario, le permanenze nella condizione di temporaneità sono più frequenti per quanti hanno un'età centrale.

Nella Figura 4.9 sono presentati i dati delle conversioni e le permanenze dei contratti a termine (dipendenti temporanei e collaboratori) nel biennio 2013-2014. Nel caso dei lavoratori di età compresa fra i 45 e i 54 anni, e ancora di più per gli occupati con 55-64 anni, emerge un tasso di conversione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato ridotto rispetto agli occupati più giovani; contestualmente si rileva una maggior permanenza in forma di lavoro temporaneo (in questo caso in misura più marcata per i 45-54 anni). In generale, il contratto a termine come forma di transizione verso il contratto a tempo indeterminato caratterizza più frequente-

mente la componente giovane o giovane-adulta dell'occupazione; viceversa, la persistenza nei contratti a termine si manifesta in modo più evidente per le coorti di lavoratori più anziani. È, però, da rilevare che per le fasce di età più giovani con un contratto a termine c'è una maggior probabilità di transitare verso la disoccupazione rispetto agli anziani. È quindi plausibile che, in anni di crisi economica, aumenti la selezione del personale da parte dei datori di lavoro, che tengono quindi solamente i giovani ritenuti più bravi (dandogli anche la possibilità di entrare nell'occupazione a tempo indeterminato), così come evitano di espellere dal mercato lavoratori più anziani e, quindi, già esperti e formati.

Figura 4.9 Transizioni e permanenze dal lavoro temporaneo: Persone di 15-64 anni con contratto a termine (temporanei e collaboratori) nell'anno precedente per condizione occupazionale nell'anno successivo secondo la classe di età, Anni 2013-2014



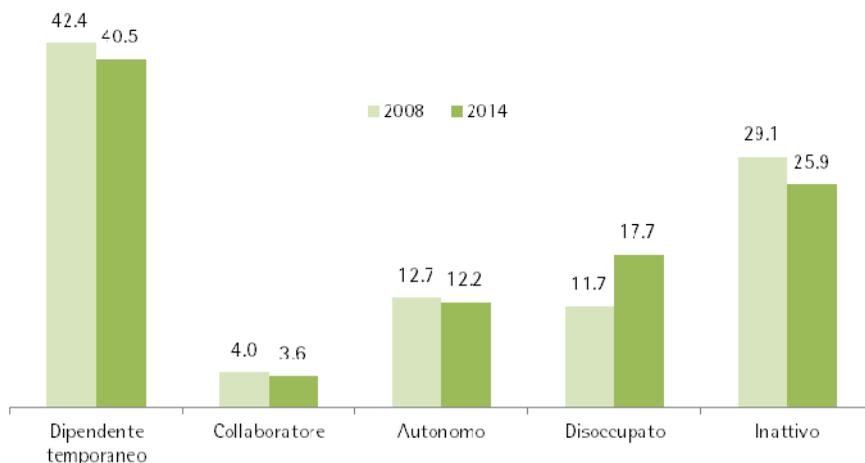
Fonte: elaborazione su panel Isfol-Istat - RCFL 2013-2014

La Figura 4.10 mostra la condizione occupazionale del 2013 (e del 2007) di quanti nel 2014 (e nel 2008) sono occupati a tempo indeterminato e che nell'anno precedente erano in altra condizione. Si osserva quindi, in questo caso, la transizione verso il lavoro standard, come forma di arrivo.

Nel 2014 i lavoratori "neo-assunti" con un contratto a tempo indeterminato provenivano per il 40,5% dei casi da un lavoro temporaneo alle dipendenze, per il 3,6% dei casi erano nell'anno precedente collaboratori, mentre per il 12,1% erano lavoratori autonomi. Nel complesso il 43,6% delle nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato è invece avvenuta per persone che nel 2013 erano inattive o disoccupate. Fondamentalmente, quindi, si rileva una quasi equivalenza della probabilità di transitare verso il lavoro permanente per quanti l'anno precedente erano in possesso di un contratto di lavoro non stabile e per quanti erano, invece, in condizione di non occupazione. Non è possibile rilevare, quindi, una maggiore attitudine delle forme di

lavoro flessibili a favorire una trasformazione dei rapporti di lavoro in occupazioni stabili rispetto agli ingressi dalla non occupazione nel lavoro permanente, a significare che la condizione occupazionale "di partenza" non sembrerebbe determinare la probabilità di transitare in un lavoro a tempo indeterminato.

Figura 4.10 Ingressi nel lavoro stabile: Persone di 15-64 anni con un lavoro non a tempo indeterminato nell'anno precedente e con un lavoro permanente nell'anno successivo per condizione occupazionale nell'anno precedente, Anni 2007-2008 e 2013-2014



Fonte: elaborazione su panel Isfol-Istat – RCFL 2007-2008, 2013-2014

In definitiva, l'analisi delle transizioni occupazionali tra il 2013 e il 2014 hanno fatto emerge un peggioramento della situazione rispetto al biennio 2007-2008, precedente la crisi economica. Per quanti hanno forme contrattuali a termine aumenta, infatti, la probabilità di permanere nella condizione di instabilità, così come aumenta la probabilità di transitare verso la non occupazione, mentre si riduce la probabilità di vedere trasformato il contratto in un lavoro a tempo indeterminato.

4.3.3 Le caratteristiche dei lavoratori a tempo parziale

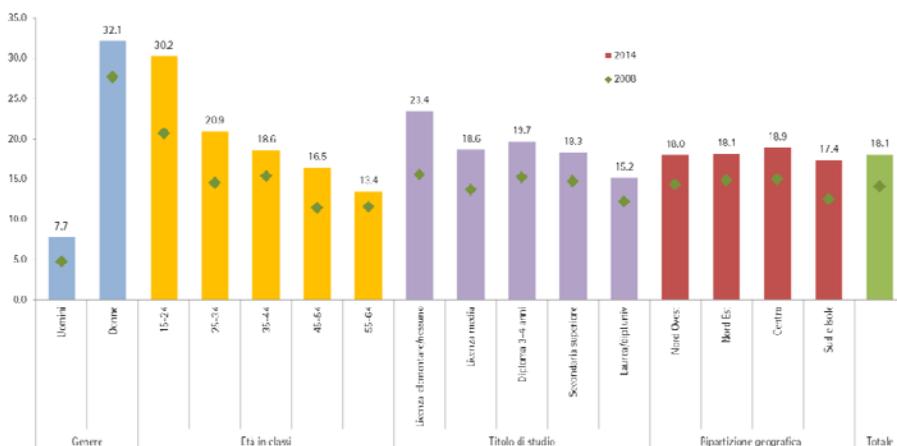
Come visto nella prima parte del capitolo, in Italia nel 2014 il 18,1% dei lavoratori ha un contratto part-time, con un sensibile aumento rispetto al 14,1% del 2008. Il lavoro su basi orarie ridotte riguarda prevalentemente la componente femminile dell'occupazione, per la quale si registra anche un incremento più forte rispetto agli uomini nel periodo considerato.

Nell'analizzare in maniera più dettagliata l'incidenza del part-time per età, si osserva che tra i giovanissimi (15-24 anni) il lavoro a tempo parziale è più frequente, in quasi un caso ogni tre (30,2%); all'aumentare dell'età l'incidenza del part-time si riduce fino a raggiungere il valore più basso, pari al 13,4%, nella classe 55-64 anni (Figura

4.11). Per le fasce di età più giovani si osservano anche incrementi estremamente accentuati rispetto al 2008: ad esempio, per i 15-24enni si registra un aumento di circa dieci punti percentuali rispetto al 20,7% del 2008. L'elevato utilizzo del lavoro parziale per le fasce di popolazione giovane può da una parte indicare scelte individuali, motivate da esigenze di studio; dall'altra, tuttavia, il forte incremento registrato sembra presumere un utilizzo "improprio" di questa forma di lavoro, ovvero a una scelta effettuata dai datori di lavoro di assumere giovani leve con un orario ridotto (oltre che con contratti a termine) per ridurre il costo del lavoro. Un elevato utilizzo del lavoro con orario ridotto è anche osservato nelle età centrali, ovvero per gli occupati 25-44enni, specialmente tra le donne: per queste ultime l'utilizzo elevato del tempo parziale è imputabile in larga misura a scelte familiari e ad esigenze di conciliazione tra vita professionale e privata.

Rispetto all'istruzione dei lavoratori, generalmente si osservano quote decrescenti di lavoratori a tempo ridotto al crescere del titolo di studio. Tra quanti possiedono un titolo universitario, infatti, la quota di part-time nel 2014 è del 15,2%, rispetto al 23,4% degli occupati senza alcun titolo di studio o con la licenza elementare. Rispetto al 2008, l'incidenza del part time per quanti hanno un titolo universitario aumenta di quasi tre punti percentuali, mentre per gli occupati con livello di istruzione più basso l'aumento è di quasi 8 punti percentuali. Emerge, quindi, una certa capacità dell'investimento in istruzione nel ridurre l'utilizzo di lavoro a tempo parziale, così come nel contenerne l'utilizzo durante i periodi di congiuntura economica sfavorevole.

Figura 4.11 Quota di lavoratori part-time secondo alcune caratteristiche, Anni 2008 e 2014



Fonte: elaborazione su dati Istat - RCFL 2008, 2014

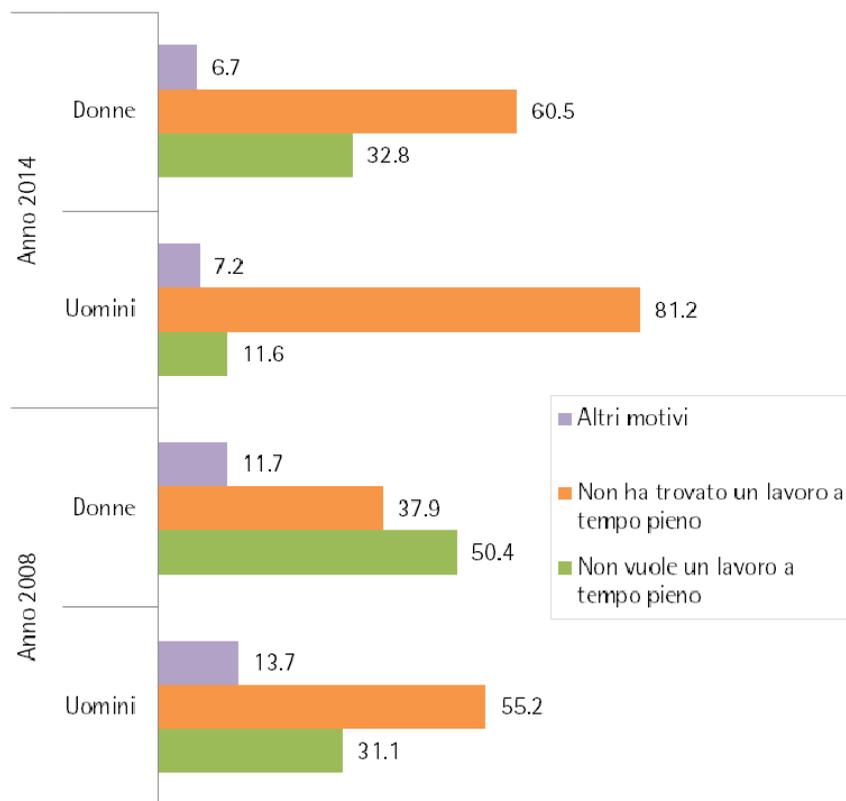
Come già anticipato nel corso del capitolo, la prevalenza delle occupazioni part-time sono imposte dal datore di lavoro e non determinate da scelte del lavoratore. Analiz-

zando i lavoratori part-time rispetto al genere con le ragioni che motivano la riduzione dell'orario, si osserva una quota elevatissima di uomini che lavorano a tempo parziale perché non sono riusciti a trovare un lavoro a tempo pieno (81,2%). Tra le donne questa percentuale è decisamente più bassa (il 60,5%), pur rimanendo molto elevata in termini assoluti. Al contrario, soltanto l'11,6% degli uomini e il 32,8% delle donne hanno scelto di lavorare a tempo parziale (Figura 4.12).

Il confronto tra il 2008 e il 2014 fa rilevare cambiamenti sostanziali nelle motivazioni del tempo parziale, sia per gli uomini che per le donne. È infatti in fortissimo aumento per entrambi i gruppi l'imposizione del tempo parziale e, parallelamente, è in fortissima diminuzione la scelta su base volontaria e personale. Per le donne, tra l'altro, nel 2008 la scelta volontaria era quella maggioritaria, in oltre un caso su due. Il forte aumento dell'involontarietà del tempo parziale, così come l'aumento di questa forma di lavoro nel corso del tempo, sono un risultato della crisi economica, che ha spinto i datori di lavoro a incrementare le assunzioni con orario parziale e le trasformazioni di contratti da full-time a part-time, alcuni per motivate esigenze di produzione, altri per approfittare della situazione economica generale e far passare piani di ristrutturazione aziendale non motivati dalla congiuntura.

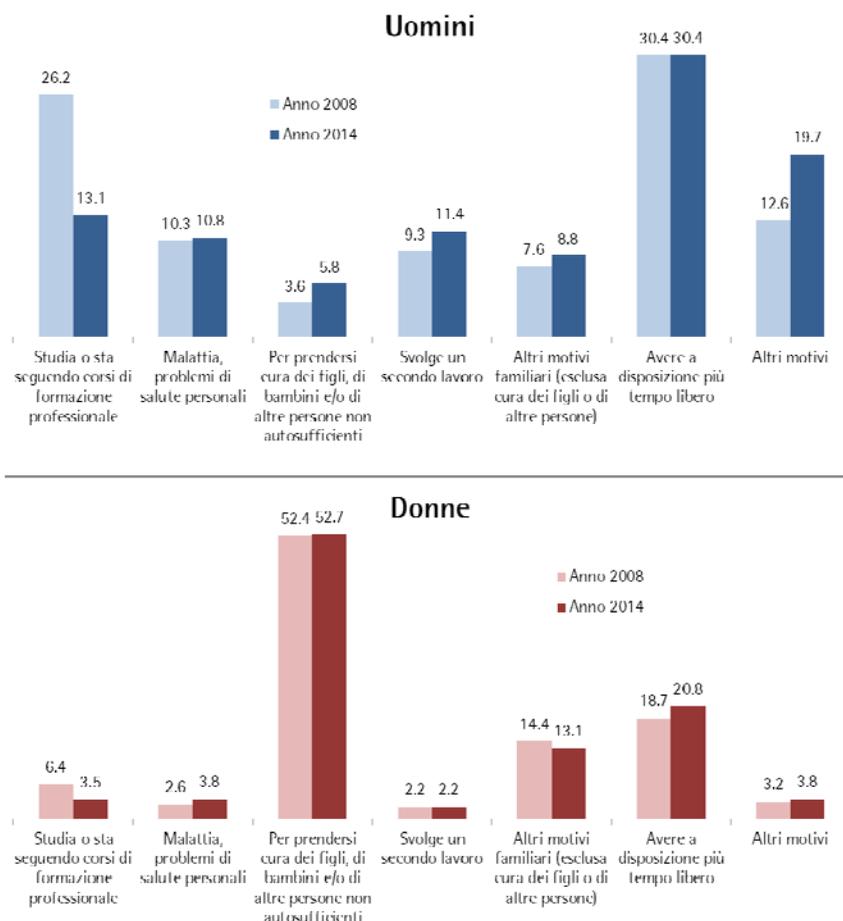
Tra quanti hanno dichiarato di lavorare a tempo parziale su base volontaria, si osservano esigenze completamente differenti tra i due sessi. Per gli uomini la scelta di lavorare part-time è principalmente legata a motivazioni connesse all'ambito professionale - ossia la presenza di un altro lavoro o la necessità di fare corsi formazione - o in alternativa alla volontà di avere maggior tempo libero (Figura 4.13). Come già detto, invece, per le donne la scelta del tempo ridotto è legata ad esigenze di conciliazione tra lavoro e vita privata (sostanzialmente cura dei figli e dei familiari). Le motivazioni per il part time volontario fornite da uomini e donne nel 2014, peraltro, sono grossomodo le stesse date pochi anni prima, nel 2008.

Figura 4.12 Occupati di 15-64 che dichiarano di lavorare part-time secondo la volontarietà della scelta per genere, anni 2008 e 2014



Fonte: elaborazione su dati Istat - RCFL 2008, 2014

Figura 4.13 Occupati di 15-64 che dichiarano di lavorare part-time perché non vogliono lavorare full-time o per altre ragioni secondo il motivo, anni 2008 e 2014



Fonte: elaborazione su dati Istat, RCFL 2008, 2014

4.3.4 Dinamica degli ingressi e delle transizioni verso i lavori part-time

Così come nel par. 5.2.2, di seguito si analizzano i flussi in ingresso, in permanenza e in uscita dall'occupazione. In questo caso, però, l'interesse è sull'orario di lavoro: di conseguenza, la condizione occupazionale è definita sia in relazione alla partecipazione o meno al mercato del lavoro (occupato, disoccupato, inattivo) ma anche rispetto all'orario di lavoro svolto, full-time o part-time, per gli occupati.

Si vuole quindi vedere se il tempo parziale favorisce o meno l'ingresso sul mercato del lavoro in un periodo di crisi economica, o se invece le persone che lavorano con orario ridotto sono più soggette all'espulsione rispetto ai lavoratori standard. Si vuole inoltre valutare il grado di trasformazione dei contratti a tempo ridotto in

contratti a tempo pieno e viceversa. Le analisi sono effettuate al lordo della Cassa Integrazione Guadagni, che come noto genera una riduzione dell'orario di lavoro.

Gli ingressi nel lavoro

Complessivamente, sono circa un milione e mezzo gli ingressi nell'occupazione tra il 2013 e il 2014: 624 mila provenienti dalla disoccupazione e 910 mila provenienti dall'inattività. Rispetto al biennio 2007-2008, il numero di ingressi in occupazione è in diminuzione di circa 120 mila unità, e tale riduzione è imputabile nella sua totalità agli ingressi nel lavoro a tempo pieno.

Nel 2014, il 38% degli ingressi dalla disoccupazione all'occupazione avviene per un lavoro su basi orarie ridotte (28,7% nel biennio 2007-2008); un valore leggermente più elevato (39,4%) si osserva tra quanti provengono da una condizione di inattività (Tabella 4.6). Rispetto al biennio precedente la crisi economica, si osserva da un lato un generale aumento della quota di ingressi verso il lavoro su basi orarie ridotte, e dall'altro una ampliamento della platea di uomini che dalla condizione di disoccupazione transitano verso lavori part-time.

Tabella 4.6 Gli ingressi dalla disoccupazione e dall'inattività: Persone di 15-64 anni disoccupate o inattive l'anno precedente e occupate nell'anno successivo secondo o il genere, Anni 2007-2008 e 2013-2014

| | | Occupati nel 2014 | | | |
|------------------------------|-------------|-------------------|-----------|--------|-------|
| | | Full time | Part-time | Totale | |
| Non occupati nel 2013 | Disoccupato | Totale | 62.0 | 38.0 | 100.0 |
| | | Donne | 46.1 | 53.9 | 100.0 |
| | Uomini | 73.4 | 26.6 | 100.0 | |
| | Inattivo | Totale | 60.6 | 39.4 | 100.0 |
| | | Donne | 50.6 | 49.4 | 100.0 |
| | | Uomini | 71.8 | 28.2 | 100.0 |
| | | Occupati nel 2008 | | | |
| | | Full time | Part-time | Totale | |
| Non occupati nel 2007 | Disoccupato | Totale | 71.3 | 28.7 | 100.0 |
| | | Donne | 54.5 | 45.5 | 100.0 |
| | Uomini | 85.5 | 14.5 | 100.0 | |
| | Inattivo | Totale | 61.5 | 38.5 | 100.0 |
| | | Donne | 50.8 | 49.2 | 100.0 |
| | | Uomini | 75.4 | 24.6 | 100.0 |

Fonte: elaborazione su panel Isfol - Istat, RCFL 2007-2008, 2013-2014

La persistenza e le uscite dal lavoro

I contratti a tempo parziale si trasformano in tempo pieno più spesso di quanto i contratti a tempo pieno si trasformino in tempo parziale. Per gli occupati di entrambi gli anni del biennio 2013-2014, infatti, il 15,4% degli lavoratori part-time del 2013 vede trasformato il contratto in full-time nel 2014, mentre il 3,2% dei lavoratori a tempo pieno del 2013 ha ridotto l'orario di lavoro nell'anno successivo (Tabella 4.7). In maniera speculare, quindi, il mantenimento dello stesso orario di lavoro caratterizza più i lavoratori con orario pieno.

Le trasformazioni da part-time a full-time caratterizzano maggiormente la componente maschile dell'occupazione: sul totale degli uomini part-time del 2013, il 26,7% di quanti mantengono il lavoro ottiene nel 2014 un lavoro con orario a tempo pieno, per le donne la quota si riduce al 12,0%. Per le donne, invece, si osserva una maggior propensione a mantenere da un anno al successivo un lavoro su basi orarie ridotte e una più elevata probabilità di trasformazione del lavoro da full-time a part-time: il 5,6% delle donne con orario a tempo pieno nel 2013, che restano occupate nel 2014, vede ridotto il proprio orario di lavoro, il valore si attesta all'1,9% per gli uomini.

Ciò che emerge nel confronto tra il 2007-2008 e il 2013-2014, è una minore propensione alla trasformazione di contratti da part-time a full-time, soprattutto per gli uomini, e un lieve aumento della tendenza a trasformare i contratti a tempo pieno in contratti con orario ridotto per entrambi i sessi.

Tabella 4.7 Permanenze nel lavoro part-time: Persone di 15-64 occupate in entrambi gli anni per orario di lavoro secondo il genere, Anni 2007-2008 e 2013-2014

| Tipo di lavoro nel 2013 | Condizione nel 2014 | | |
|-------------------------|---------------------|--------------------|--------|
| | Occupato full time | Occupato part-time | Totale |
| | | Totale | |
| Occupato full time | 96.8 | 3.2 | 100.0 |
| Occupato part-time | 15.4 | 84.6 | 100.0 |
| Totale occupati | 83.5 | 16.5 | 100.0 |
| | | Uomini | |
| Occupato full time | 98.1 | 1.9 | 100.0 |
| Occupato part-time | 26.7 | 73.3 | 100.0 |
| Totale occupati | 93.5 | 6.5 | 100.0 |
| | | Donne | |
| Occupato full time | 94.4 | 5.6 | 100.0 |
| Occupato part-time | 12.0 | 88.0 | 100.0 |
| Totale occupati | 69.6 | 30.4 | 100.0 |
| Tipo di lavoro nel 2007 | Condizione nel 2008 | | |
| | Occupato full time | Occupato part-time | Totale |
| | | Totale | |
| Occupato full time | 97.3 | 2.7 | 100.0 |
| Occupato part-time | 18.8 | 81.2 | 100.0 |
| Totale occupati | 87.7 | 12.3 | 100.0 |
| | | Uomini | |
| Occupato full time | 98.7 | 1.3 | 100.0 |
| Occupato part-time | 34.7 | 65.3 | 100.0 |
| Totale occupati | 96.2 | 3.8 | 100.0 |
| | | Donne | |
| Occupato full time | 94.6 | 5.4 | 100.0 |
| Occupato part-time | 15.1 | 84.9 | 100.0 |
| Totale occupati | 74.5 | 25.5 | 100.0 |

Fonte: elaborazione su panel Isfol - Istat, RCFL 2007-2008, 2013-2014

Le persone che lavorano con contratti part-time mostrano una maggiore debolezza degli altri occupati in termini di probabilità di uscita dall'occupazione. Il 13,6% degli occupati part-time del 2013 non ha infatti più un lavoro nel 2014, rispetto al 5,4% che si osserva per quanti nel 2013 erano occupati a tempo pieno (Tabella 4.8). In en-

trambi i collettivi, la maggioranza di quanti escono dall'occupazione vanno in inattività e gli altri in disoccupazione.

Nonostante il lavoro su basi orari ridotte sia molto più rilevante tra le donne, la probabilità di perdere l'occupazione se si proviene da un contratto part-time è più accentuata per gli uomini: il 18% degli uomini che nel 2013 aveva un lavoro con orario ridotto nel 2014 è fuori dall'occupazione, mentre tra le donne tale valore è del 12,3%.

Se si considerano invece le persone che nel 2013 avevano un contratto full-time, per le donne si osserva una probabilità lievemente più alta di uscire dall'occupazione nei dodici mesi successivi (5,7% per le donne e 5,3% per gli uomini) e una maggior propensione a transitare verso una condizione di inattività.

Rispetto al biennio 2007-2008, da un lato si rileva un generale incremento di coloro che persa l'occupazione decidono di cercarne una nuova (ciò è dunque vero sia per i lavoratori a tempo pieno che per quanti avevano un contratto con orario ridotto); dall'altro si osserva una propensione più marcata per i lavoratori part-time che hanno perso il lavoro a restare attivi sul mercato del lavoro. Sul totale dei lavoratori part-time del 2007 che nel 2008 hanno perso il lavoro, il 25,1% risultava in cerca di una nuova occupazione nel 2008; e questa quota sale al 37,5% nel biennio 2013-2014.

Tabella 4.8 Transizioni e permanenze dal e nel lavoro part-time: Persone di 15-64 anni occupate nell'anno precedente per condizione occupazionale nell'anno successivo secondo il genere, Anni 2007-2007 e 2013-2014

| Tipo di lavoro nel 2013 | Condizione nel 2014 | | | | |
|-------------------------|---------------------|--------------------|-------------|-------------|--------|
| | Occupato full time | Occupato part-time | Disoccupato | Inattivo | Totale |
| | Totale | | | | |
| Occupato full time | 91.5 | 3.0 | 2.2 | 3.2 | 100.0 |
| Occupato part-time | 13.3 | 73.0 | 5.1 | 8.5 | 100.0 |
| Totale occupati | 77.8 | 15.4 | 2.7 | 4.1 | 100.0 |
| | Uomini | | | | |
| Occupato full time | 92.9 | 1.8 | 2.4 | 2.9 | 100.0 |
| Occupato part-time | 21.9 | 60.1 | 7.2 | 10.8 | 100.0 |
| Totale occupati | 87.7 | 6.1 | 2.7 | 3.5 | 100.0 |
| | Donne | | | | |
| Occupato full time | 89.0 | 5.3 | 2.0 | 3.8 | 100.0 |
| Occupato part-time | 10.6 | 77.1 | 4.5 | 7.8 | 100.0 |
| Totale occupati | 64.1 | 28.0 | 2.8 | 5.1 | 100.0 |
| Tipo di lavoro nel 2007 | Condizione nel 2008 | | | | |
| | Occupato full time | Occupato part-time | Disoccupato | Inattivo | Totale |
| | Totale | | | | |
| Occupato full time | 91.5 | 2.5 | 1.7 | 4.3 | 100.0 |
| Occupato part-time | 16.0 | 68.8 | 3.8 | 11.4 | 100.0 |
| Totale occupati | 81.3 | 11.5 | 2.0 | 5.2 | 100.0 |
| | Uomini | | | | |
| Occupato full time | 93.3 | 1.3 | 1.8 | 3.6 | 100.0 |
| Occupato part-time | 27.8 | 52.3 | 5.2 | 14.7 | 100.0 |
| Totale occupati | 90.3 | 3.6 | 2.0 | 4.1 | 100.0 |
| | Donne | | | | |
| Occupato full time | 88.0 | 5.1 | 1.5 | 5.5 | 100.0 |
| Occupato part-time | 13.0 | 73.0 | 3.5 | 10.5 | 100.0 |
| Totale occupati | 67.9 | 23.3 | 2.0 | 6.9 | 100.0 |

Fonte: elaborazione su panel Isfol - Istat, RCFL 2007-2008, 2013-2014

Tabella 4.9 Uscite dal lavoro part-time: Persone di 15-64 anni occupate nell'anno precedente e non occupate nell'anno successivo per condizione occupazionale nell'anno successivo secondo il genere, Anni 2007-2007 e 2013-2014

| Tipo di lavoro nel 2013 | Anno 2014 | | |
|-------------------------|-------------|----------|--------|
| | Disoccupato | Inattivo | Totale |
| | Totale | | |
| Occupato full time | 41.1 | 58.9 | 100.0 |
| Occupato part-time | 37.5 | 62.5 | 100.0 |
| Totale | 39.8 | 60.2 | 100.0 |
| | Uomini | | |
| Occupato full time | 45.0 | 55.0 | 100.0 |
| Occupato part-time | 40.2 | 59.8 | 100.0 |
| Totale | 43.9 | 56.1 | 100.0 |
| | Donne | | |
| Occupato full time | 34.4 | 65.6 | 100.0 |
| Occupato part-time | 36.3 | 63.7 | 100.0 |
| Totale | 35.3 | 64.7 | 100.0 |
| Tipo di lavoro nel 2007 | Anno 2008 | | |
| | Disoccupato | Inattivo | Totale |
| | Totale | | |
| Occupato full time | 28.7 | 71.3 | 100.0 |
| Occupato part-time | 25.1 | 74.9 | 100.0 |
| Totale | 27.7 | 72.3 | 100.0 |
| | Uomini | | |
| Occupato full time | 33.6 | 66.4 | 100.0 |
| Occupato part-time | 26.2 | 73.8 | 100.0 |
| Totale | 32.5 | 67.5 | 100.0 |
| | Donne | | |
| Occupato full time | 21.2 | 78.8 | 100.0 |
| Occupato part-time | 24.7 | 75.3 | 100.0 |
| Totale | 22.7 | 77.3 | 100.0 |

Fonte: elaborazione su panel Isfol - Istat, RCFL 2007-2008, 2013-2014

4.4 Riflessioni conclusive

I numerosi provvedimenti che nel corso del tempo hanno progressivamente ridotto i vincoli per i datori di lavoro ad assumere lavoratori con contratti a termine e con orario variabile, combinata agli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro, hanno portato a un sostanziale aumento delle forme contrattuali atipiche. Si è quindi verificata una progressiva "destandardizzazione" dei contratti di lavoro rispetto a quanto fosse tipico fino alla fine degli anni '90. La fase recessiva avviatasi nel 2008 ha favorito un maggiore utilizzo delle forme di lavoro atipico accentuando la tendenza delle imprese a servirsi del lavoro temporaneo e con orario ridotto in sostituzione del lavoro standard, in modo da ridurre i rischi legati alle fluttuazioni dei mercati.

Le analisi presentate nelle pagine precedenti si sono concentrate nel descrivere il volume e le dinamiche del lavoro atipico in Italia, definito come occupazioni con contratti a termine o con orario di lavoro parziale senza base volontaria da parte del lavoratore.

Negli ultimi anni, soprattutto per la componente più giovane dell'occupazione e per gli uomini, si è assistito a un aumento della quota di lavoro a termine. Tale aumento è stato accompagnato anche da una riduzione della durata dei contratti, con un forte incremento dei contratti di breve durata che hanno via via assunto sempre maggiore peso. La congiuntura economica negativa ha anche fortemente sfavorito gli ingressi in occupazione, con un sostanziale incremento di persone alla ricerca di occupazione (dovuto sia a coloro che hanno perso il lavoro sia a quanti dall'inattività sono transitati verso la disoccupazione). La domanda di lavoro si è manifestata, in generale, con una propensione ad assumere con contratti da dipendente a tempo determinato o da forme di collaborazione autonoma di tipo parasubordinato. Tra il biennio 2007-2008, precedente la crisi economica, e il biennio 2013-2014, ultimo disponibile, si è, infatti, assistito ad una riduzione della probabilità di trovare un lavoro a tempo indeterminato nel momento dell'ingresso nell'occupazione. Anche la transizione da forme di lavoro temporanee verso il lavoro stabile (o verso la non occupazione) ha mostrato un peggioramento della situazione. Si è rilevato, infatti, un incremento della probabilità di permanere nella condizione di instabilità e una riduzione della probabilità di veder trasformato il contratto in lavoro a tempo indeterminato, ma anche un aumento della probabilità di transitare verso la non occupazione.

Rispetto all'orario di lavoro, nel periodo di crisi economica si è assistito a un incremento dell'utilizzo del lavoro a tempo parziale, in particolare misura per le generazioni più giovani, e soprattutto a una crescita sostanziale della componente involontaria. Nel periodo di congiuntura negativa sono aumentati gli ingressi in occupazione su basi orarie ridotte, a discapito degli ingressi a tempo pieno. Contestualmente si è ridotta la propensione alla trasformazione da part-time a full-time, soprattutto per la componente maschile dell'occupazione, ed è lievemente aumentata la tendenza a trasformare i contratti a tempo pieno in contratti a orario ridotto. È inoltre confermata la maggior debolezza dei lavoratori part-time nell'essere espulsi dall'occupazione rispetto a quanto accade per i lavoratori a tempo pieno.

Le evidenze mostrate hanno messo in luce la maggior esposizione dei lavoratori atipici agli effetti negativi della crisi economica sul mercato del lavoro, evidenziando quindi come l'assetto normativo che ha modificato la legislazione sul mercato del lavoro a partire dalla seconda metà degli anni '90 abbia creato una dualità sul mercato del lavoro italiano, con i lavoratori assunti con contratti a tempo indeterminato e full-time che risultano maggiormente protetti rispetto ai lavoratori con forme di lavoro temporanee e su basi orarie ridotte. L'offerta di lavoro risulta quindi sempre più segmentata.

Inoltre, emerge chiaramente il comportamento prudentiale della domanda di lavoro che, per rispondere alle esigenze di produzione discontinua, ha aumentato l'utilizzo di forme di lavoro atipiche. Le strategie messe in atto dalle imprese sono quindi state improntate, da un lato, a una riduzione del rischio connesso all'assunzione di personale a tempo indeterminato, in mancanza di prospettive future certe, e, dall'altro, ad un utilizzo maggiore della flessibilità oraria e dei contratti a tempo parziale. Simili modelli sono in alcuni casi giustificati dall'andamento congiunturale, e riflettono la necessità di ridurre i rischi legati all'assunzione standard di personale negli organici aziendali; ma in altri casi sono stati posti in atto vere e proprie ristrutturazioni dei modelli di lavoro che non trovavano in realtà giustificazione nell'andamento aziendale. Inoltre, simili strategie, siano esse giustificate o meno, sono un segnale forte rispetto all'avvio di scenari più complessi che possono compromettere la fase di ripresa della crescita. La domanda di lavoro standard è, infatti, generalmente legata a piani di investimento in grado di favorire un posizionamento competitivo sui mercati, anche tramite il miglioramento dell'efficienza produttiva, dell'innovazione e della produttività del lavoro. La ricerca a tutti i costi della contrazione della spesa per il lavoro, solitamente con la sola eccezione degli alti livelli dirigenziali, rischia quindi di essere un comportamento assolutamente miope e di breve termine, che può invece portare a negatività forti nel lungo termine.

Rispetto a questo ultimo aspetto, bisognerà capire in che misura l'utilizzo di contratti temporanei, così come il maggiore ricorso al tempo parziale nella sua componente di involontarietà, stia assumendo carattere strutturale o quanto sia, al contrario, solo legato a strategie messe in atto per fronteggiare la crisi economica.

Ciò che resta infine da capire è se le modifiche alla normativa introdotte con l'ultima riforma del lavoro (il *Jobs Act*) andranno nella effettiva e strutturale direzione di ridurre l'utilizzo di forme di lavoro atipico o se l'introduzione del contratto a tutele crescenti porterà a una accentuazione dei già presenti fenomeni di segmentazione, posto che, grazie a quest'ultima riforma, agli assunti a tempo indeterminato dopo il marzo del 2015 si associa un regime di stabilità lavorativa diverso da quello applicabile ai vecchi assunti. In sostanza, si sta andando a creare una nuova, e aggiuntiva, segmentazione (si rinvia al cap. 2 per maggiori approfondimenti).

5. Gli anni delle riforme e l'occupazione

5.1 Introduzione

Come già argomentato altrove in questo rapporto (vedi cap. su *Jobs Act*), l'intenso lavoro normativo italiano sul mercato del lavoro degli ultimi anni può essere letto alla luce della strategia politica comunitaria della cd. *flexicurity*. Peraltro, nelle pagine che seguono, si tenterà di *contestualizzare* nel mercato del lavoro solo gli interventi relativi ad una delle componenti di questa strategia: la flessibilità contrattuale, considerando in proposito gli interventi legislativi adottati tra il 2012 e il 2015.

Su questa specifica componente, il *Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro* del 2006¹⁵² criticava le riforme avviate in molti paesi europei a partire dagli anni '90, stigmatizzandone gli effetti negativi. Quelle riforme, secondo la Commissione, si erano esclusivamente concentrate sulla promozione della "*flessibilità marginale*", ovvero sia la disciplina di "*forme di occupazione (...) con una minore tutela contro il licenziamento, al fine di facilitare l'accesso di nuovi venuti e di soggetti alla ricerca di un lavoro*"; ciò aveva implicato lo sviluppo di "*mercati del lavoro (...) sempre più segmentati*", con il rischio per una parte dei lavoratori di cadere, in una parola, in una trappola della flessibilità senza protezione sociale. A riprova che questo approccio di politica del diritto è stato abbracciato con vigore dal nostro paese si noti – con tutti i *caveat* del caso – che il nostro Indice di Protezione Legale dell'Impiego (*Indicator of employment protection legislation*) relativo alla flessibilità in entrata è, oramai, in *caduta libera* dal 1998: l'indice pari a 4,75 fino al 1997, è sceso prima al 3,63 l'anno successivo (in coincidenza con il cd. Pacchetto Treu) ed è stabile al 2 dal 2003 (anno della cd. Riforma Biagi)¹⁵³.

La soluzione proposta fin dal 2006, a più riprese ribadita, anche nei confronti solo del nostro paese¹⁵⁴, era uno *scambio* tra "una normativa di tutela dell'occupazione

¹⁵² COM(2006) 708.

¹⁵³ Sul punto si veda Bergamante, 2011.

¹⁵⁴ La Banca centrale europea, nella famosa lettera dell'agosto 2011 inviata al Governo italiano, invitava il Governo ad una "accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro".

più flessibile e una ben congegnata assistenza per i disoccupati" (una combinazione tra politiche passive e attive).

Questo suggerimento è stato accolto nel 2012 (Riforma Fornero), quando, dopo uno *stallo* durato 40 anni, si è intervenuti anche con le norme sul licenziamento (art. 18, l. n. 300/1970). Paradossalmente, l'intervento sulla flessibilità in uscita avrebbe potuto esaurire il compito assegnato al nostro Legislatore – certo senza considerare la componente della *security*.

Tuttavia, fin dalla Riforma Fornero, si è aggiunto un corollario ulteriore: invece di attendere gli esiti dell'intervento sulla disciplina dei licenziamenti in termini di riduzione della flessibilità al margine, si è deciso, per velocizzare il raggiungimento di questo obiettivo, di modificare selettivamente il regime individuale di convenienze della domanda di lavoro, introducendo, da una parte, disincentivi nei confronti delle tipologie contrattuali flessibili e, dall'altra, incentivi verso il contratto di lavoro a tempo indeterminato. Nelle intenzioni dei Legislatori delle Riforme del mercato del lavoro, modificando questo regime, si doveva produrre dunque un riequilibrio quantitativo del sistema "in entrata" nel mercato del lavoro: diminuendo le forme contrattuali che generano flessibilità al margine e, corrispettivamente, aumentando quelle più protette.

In sostanza, si potrebbe quasi dire che questo approccio si disinteressa, o meglio non considera necessaria, che si produca nuova occupazione aggiuntiva (da ricollegarsi eventualmente ad altri fattori esogeni), ma si limita a stimolare, selettivamente, la domanda a preferire il contratto tipico. In altre parole, in entrata nel mercato del lavoro, ci si attende:

- l'aumento del numero di contratti tipici (contratto di lavoro a tempo indeterminato),
- la diminuzione di quelli atipici,
- l'aumento delle trasformazioni da atipico a tipico.

Si noti che questo approccio e questi obiettivi, non sono stati modificati nel periodo considerato (2012-2015), ma è solo cambiato il regime di convenienze delle imprese.

5.2 Il regime di convenienze: gli incentivi/disincentivi economici e normativi

Al fine di costruire una tassonomia del regime individuale delle convenienze della domanda di lavoro si può, innanzi tutto, distinguere tra incentivi/disincentivi economici e normativi. I primi prevedono una riduzione/aumento del costo del lavoro collegato all'utilizzo di una particolare forma contrattuale. In questo caso si tratta, in altre parole, di una politica direttamente rivolta a promuovere l'innalzamento dell'occupazione (*Job creation*). I secondi invece allentano/restringono il regime legale di utilizzo delle stesse (e, in genere, la protezione dei lavoratori) e per questo motivo non possono essere considerate di per sé politiche di *job creation*. Proprio per questo motivo un'analisi dei costi-benefici è resa più complessa dal fatto solo

l'intervento di tipo economico è riconducibile ad un valore quantitativo ed è pertanto misurabile e confrontabile; il secondo tipo (quello normativo) agisce, invece, su un elemento di tipo soggettivo – la norma – sicché, di per sé, la riduzione ad un parametro misurabile è un'operazione arbitraria, o comunque, valoriale.

Nell'arco temporale in esame (2012-2015), gli interventi legislativi di rilievo che hanno modificato detto regime di convenienze sono stati:

- la cd. Riforma Fornero (l. n. 92/2012), entrata in vigore il 18/7/2012;
- il cd. Decreto Letta (d.l. n. 76/2013), in vigore dal 28/06/2013 e conv. dalla l. n. 99/2013 il 23/08/2013;
- la Legge di Stabilità 2014 (l. n. 147/2013), in vigore dal 1/1/2014;
- il cd. Decreto Poletti (d.l. n. 34/2014), in vigore dal 21/3/2014 e conv. dalla l. n. 78/2014 il 20/5/2014;
- la Legge di Stabilità 2015 (l. n. 190/2014), in vigore dal 1/1/2015;
- il cd. Contratto a tutele crescenti (D.Lgs. n. 23/2015), in vigore dal 7/3/2015;
- il cd. Codice contratti (D.Lgs. n. 81/2015), in vigore dal 25/6/2015.

Le Leggi sopra elencate si differenziano per maggiore o minore esaustività: ad es. la Riforma Fornero, interveniva su diverse tipologie contrattuali, modificandone sia il regime normativo sia quello economico, mentre il Decreto Letta e il Poletti, fondamentalmente, toccavano solo su alcune tipologie contrattuali (contratto a termine e apprendistato). Gli atti considerati si differenziano, inoltre, per il tipo di regime di convenienze oggetto di riforma: le Leggi di Stabilità intervengono, fondamentalmente, sul fronte del regime economico, viceversa, i decreti attuativi del *Jobs Act* (tutele crescenti e Codice contratti) limitano il loro raggio di azione al fronte normativo.

Infine, questo elenco non esaurisce la produzione normativa del periodo; allo stesso arco temporale sono ascrivibili tutti quegli atti normativi, spesso numerosi, che rendono pienamente operativo l'incentivo/disincentivo, modificando il reale momento di entrata in vigore dello stesso. Si pensi ad atti di legislazione secondaria (decreti ministeriali) che dettano le modalità operative di un regime agevolativo, o a circolari interpretative di una previsione legislativa.

5.3 Il contesto generale

Nella consapevolezza che non sia possibile stabilire un rapporto diretto fra l'entrata in vigore di un nuovo regime di convenienze e i classici indicatori del mercato del lavoro, in questa sede si ritiene importante tentare un esercizio di sintesi. In tal senso, osservando simultaneamente le riforme elencate nel paragrafo precedente e, da una parte, gli andamenti dell'occupazione e il prodotto interno lordo e, dall'altra, l'attivazione di nuovi contratti di lavoro, possono essere analizzati gli andamenti e le eventuali relazioni fra i diversi indicatori.

A questo fine sono proposti due differenti grafici (Figure 5.1 e 5.2). Il primo mostra le variazioni tendenziali del PIL e del numero di occupati per ciascun mese dal gennaio

del 2012 a giugno del 2015 e il secondo la variazione del numero dei contratti attivati utilizzando la stessa scala temporale. Inoltre, in entrambi i grafici, sono raffigurati graficamente anche i più importanti interventi legislativi del periodo considerato, in corrispondenza del mese di loro entrata in vigore.

È opportuna una precisazione con riguardo ai dati considerati nelle due figure. Si è scelto di utilizzare la variazione tendenziale, dunque osservando gli stessi dati rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, al fine di evidenziare un "orientamento" nell'andamento degli indicatori scelti che cerca di prescindere dalle possibili variazioni di breve periodo. Al contrario in linea generale la variazione congiunturale intende sottolineare l'andamento delle grandezze in modo progressivo e specificamente congiunturale.

Tale scelta è stata effettuata proprio allo scopo di tentare di "depurare" la lettura congiunta delle informazioni dalle interferenze date dalle alterazioni che caratterizzano l'attuale fase economica. Guardare alle variazioni tendenziali consente in sintesi di definire in modo più compiuto l'andamento ciclico degli indicatori considerati. Allo stesso fine, inoltre, dal totale dei nuovi contratti di lavoro avviati sono stati eliminati quelli a tempo determinato di durata inferiore ai 3 mesi.

La prima figura (Figura 5.1), classicamente, presenta due differenti informazioni. In primo luogo, viene proposta la variazione tendenziale del Pil che rappresenta una misura riassuntiva degli andamenti dell'economia e, in secondo luogo, viene considerata la variazione del numero degli occupati.

I valori tendenziali del Pil, negativi per quasi tutto l'arco temporale considerato, presentano una riduzione progressiva di intensità dal gennaio del 2014, sino ad arrivare a variazioni positive a partire dal gennaio dell'anno successivo, a testimonianza delle difficoltà del sistema economico. L'andamento dell'occupazione segue, seppure in ritardo, le dinamiche del Pil. Meno evidente appare invece la reattività delle dinamiche dell'occupazione alle riforme legislative dei regimi di incentivazione del periodo. Dalla lettura del grafico in proposito si potrebbe azzardare (con tutte le cautele del caso) una prima ipotesi.

L'incentivo normativo sembra modificare molto marginalmente l'andamento dei dati occupazionali considerati rispetto a quello economico. Al contrario, a ridosso dell'introduzione dei regimi di incentivazione che hanno agito sul costo del lavoro previsti dalle leggi di Stabilità del 2014 e del 2015, si registrano i tassi di variazione occupazionali più elevati. In particolare, si potrebbe affermare che il vero valore aggiunto sembra dovuto al combinato disposto delle due tipologie d'intervento, o, ancor meglio, che la semplice modifica normativa sembra non condurre a risultati di rilievo, se non affiancata anche da una spinta di natura economica. Questa ipotesi sembra rafforzata anche dalla lettura dei dati successivi ad aprile (ma anche a maggio e giugno) del 2015: in questo mese, infatti, a livello tendenziale, l'occupazione presenta andamenti decisamente positivi, poiché all'incentivo economico (Legge di Stabilità 2015), si somma uno normativo (Contratto a tutele crescenti).

La lettura della Figura 5.2 suggerisce, invece, che i tassi di variazione dei contratti attivati siano maggiormente reattivi alle riforme del mercato del lavoro. In sostanza, il dato di fonte amministrativa, quello relativo alle attivazioni di contratti derivante dal

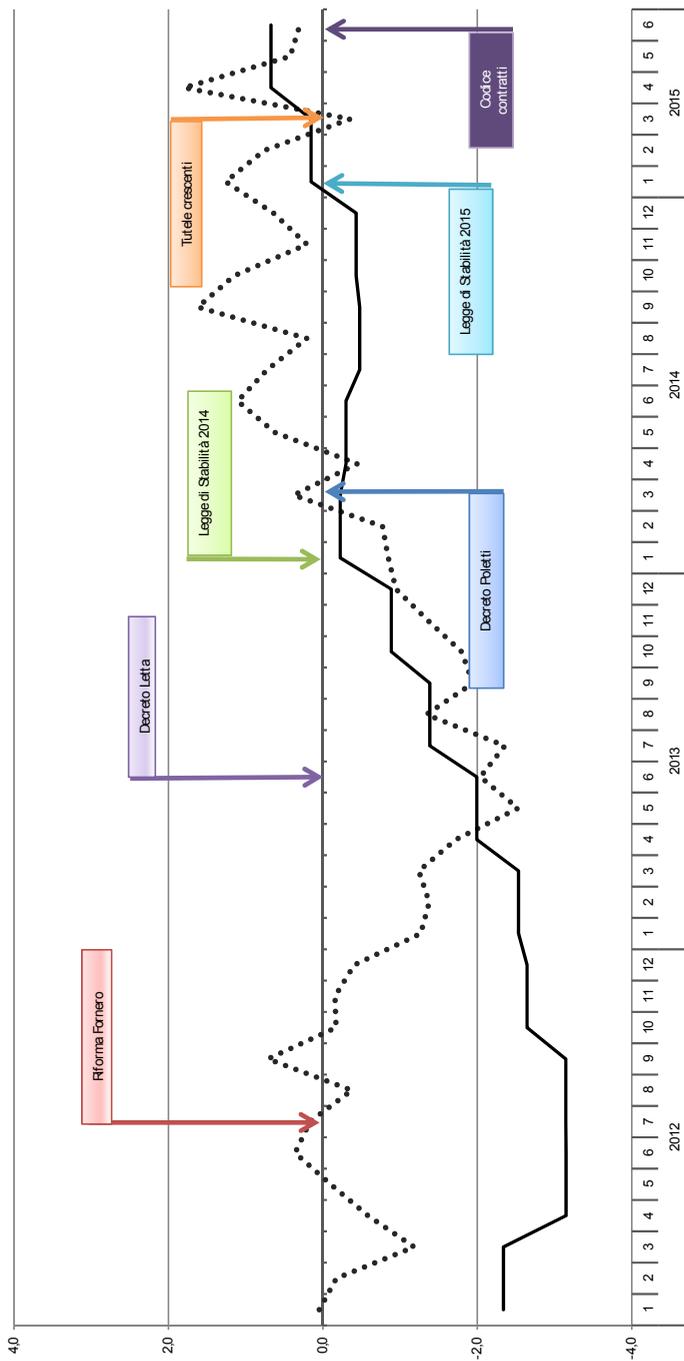
Sistema informativo sulle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, dunque – anche perché rappresenta un dato di flusso – reagisce con maggiore immediatezza alle modifiche dei regimi di incentivazione.

In alcuni casi, tuttavia, si osservano variazioni particolarmente significative del dato amministrativo, temporalmente slegate dagli interventi legislativi. In realtà sembra ricorrere un “effetto annuncio” che condiziona in anticipo il comportamento della domanda di lavoro¹⁵⁵. Un esempio di questo legame è riscontrabile nella relazione tra l’entrata in vigore dello sgravio triennale per le trasformazioni in tempo indeterminato (1° gennaio 2015) e l’andamento delle variazioni tendenziali di queste stesse trasformazioni. Infatti a dicembre 2014, periodo in cui sono resi noti i contenuti della Legge di Stabilità 2015, si osserva la più forte variazione negativa dell’anno delle “stabilizzazioni” (v. Figura 5.4): la domanda di lavoro ha, dunque, atteso il 1° gennaio 2015 per stabilizzare, potendo, solo da quel momento, usufruire dello sgravio triennale.

Proprio questa maggiore *reattività*, suggerisce l'utilizzo delle informazioni derivanti dalle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro, per analizzare nel dettaglio le modifiche del regime di convenienze della domanda di lavoro in connessione, rispettivamente, alla flessibilità in entrata e poi a quella in uscita.

¹⁵⁵ Si veda a tal proposito Bergamante, 2015.

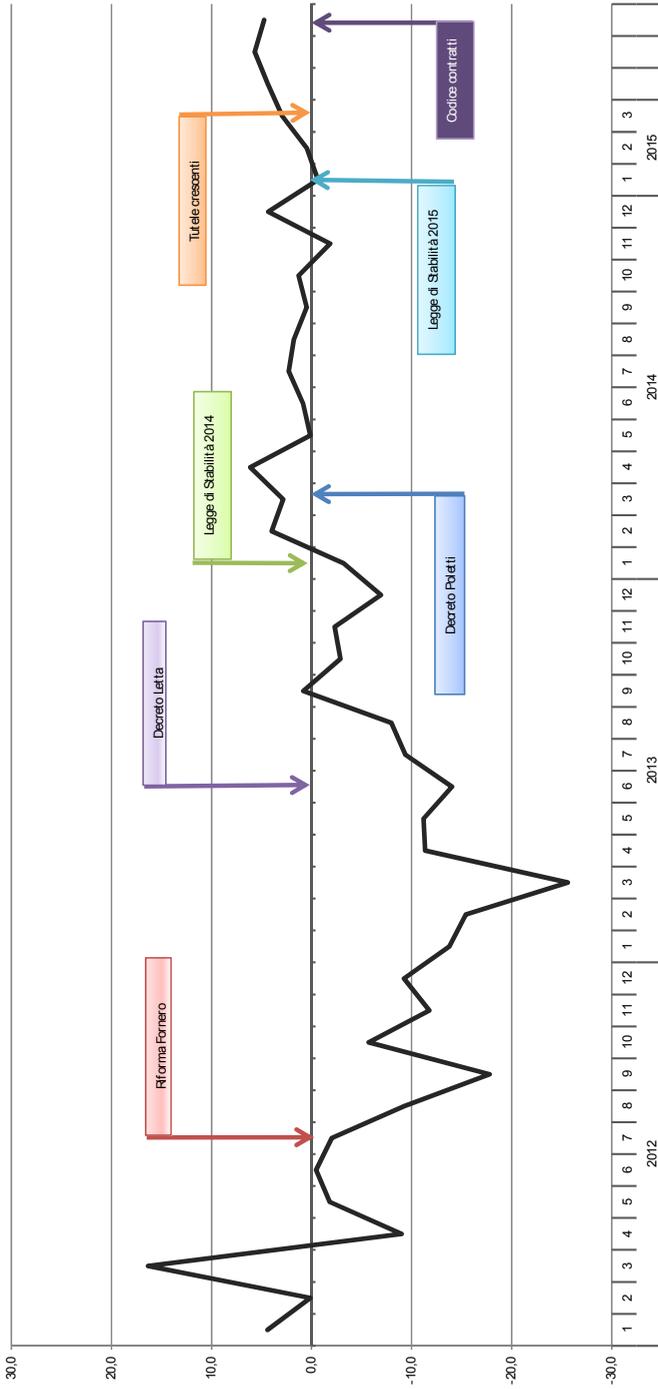
Figura 5.1 Variazioni tendenziali del PIL, del numero di occupati e periodi di entrata in vigore delle riforme del mercato del lavoro, Genn. 2012- Giugno 2015, dati destagionalizzati (val. %)



..... Variazione tendenziale degli occupati — Variazione tendenziale del PIL

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-LSStat

Figura 5.2 Variazioni tendenziali dei contratti attivati (esclusi quelli a tempo determinato inferiori ai 3 mesi) e periodi di entrata in vigore delle riforme del mercato del lavoro, Genn. 2012- Giugno 2015, dati destagionalizzati (val. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Sistema informativo CO-Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

5.4 La flessibilità in entrata

Sul fronte della flessibilità in entrata, come detto, l'obiettivo del Legislatore, fin dal 2012, è stato finalizzato a ridurre, in termini di composizione, alcune tipologie contrattuali, al fine di favorirne altre.

Tavola. 5.1. Evoluzione del regime di convenienze del lavoro intermittente

| Intervento legislativo | Regime economico | | Regime normativo | |
|------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Incentivo | Disincentivo | Incentivo | Disincentivo |
| Riforma Fornero | | | | X |
| Decreto Letta | | | | X |

Nella figura 5.3 sono rappresentati gli andamenti delle attivazioni relative alle principali forme contrattuali oggetto di riforma.

Fin dall'entrata in vigore del primo atto legislativo del periodo qui considerato (Riforma Fornero, vedi Tavola 5.1) il **lavoro intermittente**, proprio a seguito dell'obbligo di comunicazione preventiva e le limitazioni del campo di applicazione introdotti dalla legge¹⁵⁶ ha subito un notevole calo e fino ad agosto 2014 le variazioni tendenziali sono sempre state negative. Solo a partire da settembre 2014, per questa forma contrattuale, vi è stata una ripresa in termini di variazione tendenziale, seppur contenuta e comunque non destinata a rimanere stabile nel tempo.

Nel periodo di osservazione si registra solo l'introduzione di un ulteriore disincentivo normativo¹⁵⁷, confermando che tale forma contrattuale è anche molto condizionata dal ciclo economico, in quanto risulta utilizzata in modo flessibile per sostenere le fasi di incertezza congiunturale.

Tornando alle attivazioni del contratto intermittente, va evidenziato, inoltre, che a partire da agosto 2013 si osserva una diminuzione dell'intensità della caduta dei tassi tendenziali. Sulla scia di tali andamenti, dalla fine del 3° trimestre 2013 il ricorso al lavoro intermittente in termini di attivazioni trova un certo assestamento e regolarità. Su tale "stabilizzazione" dei valori è ipotizzabile che abbia anche inciso il Decreto Letta, entrato in vigore a fine luglio 2013, che, come detto, impone un tetto orario complessivo al suo utilizzo.

Invariato il regime di convenienze, nel 2014 e il 2015, il lavoro intermittente si assesta e ritorna in termini di composizione sul totale degli avviamenti ai livelli del 2009, dunque alla situazione pre-crisi, mostrando un certo ricorso di tipo fisiologico.

¹⁵⁶ La Riforma, in estrema sintesi, ha agito sul contratto di lavoro intermittente, da un lato, modificando la platea dei lavoratori, con una limitazione alle classi di età fino a 25 anni e oltre 55 anni e l'esclusione del carattere stagionale del contratto dall'altro lato, introducendo l'obbligo di comunicazione ad ogni utilizzo della prestazione lavorativa. Per approfondimenti vedi Baronio, 2013.

¹⁵⁷ Il Decreto Letta ha introdotto nel triennio una soglia massima della durata della prestazione a chiamata (400 ore), pena la conversione del contratto in un rapporto a tempo pieno e a tempo indeterminato.

In altra sede¹⁵⁸ è stata ipotizzata l'esistenza di un certo effetto di spiazzamento di questa tipologia contrattuale: i datori di lavoro hanno cioè privilegiato altri istituti contrattuali. Seguendo tale ipotesi interpretativa, sembra che a partire dall'entrata in vigore della Riforma Fornero vi sia stato un effetto di "sostituzione" tra il lavoro intermittente e il contratto a tempo determinato¹⁵⁹. In tal senso, i maggiori vincoli all'utilizzo del lavoro intermittente avrebbero portato la domanda di lavoro a orientarsi verso il lavoro subordinato a tempo determinato.

Su questa dinamica è ipotizzabile che abbia anche inciso anche il Decreto Poletti, il quale come si vedrà a breve, ha ampliato le possibilità di ricorso al tempo determinato (vedi Tavola 5.2).

Tavola 5.2. Evoluzione del regime di convenienze del lavoro a tempo determinato

| Intervento legislativo | Regime economico | | Regime normativo | |
|------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Incentivo | Disincentivo | Incentivo | Disincentivo |
| Riforma Fornero | | X | X | |
| Decreto Letta | | | X | |
| Legge stabilità 2014 | X | | | |
| Decreto Poletti | | | X | |

Infatti, nel periodo considerato il contratto a termine ha subito numerose modifiche (per un dettaglio si veda la tavola nel capitolo sul *Jobs Act*): in estrema sintesi, mentre la Riforma Fornero introduceva un primo incentivo normativo (la possibilità di stipulare un primo contratto senza bisogno di individuare causali giustificative di durata massima di 12 mesi) e un disincentivo economico (contributo addizionale del 1,4%), il Decreto Poletti ha ampliato l'incentivo normativo della riforma del 2012 (regime a-causale fino a tre anni), rimanendo invariato l'aggravio contributivo.

Il **tempo determinato**, negli ultimi anni, ha sempre rappresentato il *reale* contratto dominante nell'insieme delle attivazioni e, nel tempo, in termini di composizione, il suo peso è costantemente aumentato¹⁶⁰. In particolare va evidenziato che proprio guardando alla composizione, il vero "balzo" del contratto a termine tra le attivazioni inizia proprio dal luglio del 2012, in corrispondenza dell'entrata in vigore della Riforma Fornero.

In corrispondenza poi del Decreto Letta, seppure ad effetto ritardato, (settembre 2013) si registra un nuovo balzo del contratto a termine (per poi però tornare nega-

¹⁵⁸ Cfr. par. 4.5 "Il lavoro intermittente", in Bergamante, 2015.

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Si veda al riguardo il cap. 4 all'interno di questo rapporto.

tivo). Inoltre, a fine 2013, è stato emanato il cd. Decreto flussi¹⁶¹, che può ragionevolmente contribuire a comprendere la variazione positiva degli avviamenti con questa tipologia contrattuale che si registra a gennaio 2014 e, soprattutto, a febbraio dello stesso anno. Ma ad incentivare maggiormente le attivazioni a tempo determinato sembra essere stato il Decreto Poletti: ad aprile, infatti, si osserva una variazione tendenziale particolarmente positiva anche se destinata a rimanere "isolata".

Al contrario, l'introduzione dell'incentivo per le assunzioni anche a tempo determinato prevista dal *bonus occupazionale* nell'ambito del programma Garanzia Giovani dell'ottobre 2014¹⁶² non sembra sortire variazioni di rilievo sul tempo determinato le cui attivazioni rimangono stabilmente positive.

A conclusione del 2014, e sino al primo trimestre del 2015, si registra una flessione delle attivazioni con questa tipologia contrattuale, che torna a valori paragonabili al periodo pre-Fornero; forse il contratto risulta *spiazzato* da quello a tempo indeterminato, e dall'incentivo economico introdotto dalla Legge di Stabilità 2014, riconosciuto in caso di assunzione a tempo indeterminato (anche in caso di trasformazione da contratto a termine) e poi dall'incentivo normativo del contratto a tutele crescenti. Tuttavia nel secondo trimestre del 2015 le attivazioni a termine tornano a crescere, forse a causa dell'entrata in vigore del Codice contratti che *spiazza* altre tipologie (il lavoro a progetto), in favore dello stesso contratto a tempo determinato.

Tavola 5.3. Evoluzione del regime di convenienze del contratto di apprendistato

| Intervento legislativo | Regime economico | | Regime normativo | |
|------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Incentivo | Disincentivo | Incentivo | Disincentivo |
| Riforma Fornero | | | X | X |
| Decreto Letta | | | X | |
| Decreto Poletti | | | X | |
| Codice contratti | | | X | |

Anche l'apprendistato nel periodo in esame è stato sottoposto a diverse modifiche. Mentre la legge Fornero accanto a paletti (durata minima 6 mesi e introduzione di un limite all'assunzione di nuovi apprendisti subordinata alla prosecuzione per quote dei precedenti rapporti di apprendistato in scadenza)¹⁶³, predisponendo anche incentivi normativi (ampliamento del rapporto tra maestranze specializzate e numero mas-

¹⁶¹ Il Ministero del Lavoro, con la nota prot. n. 6988 del 19 dicembre 2013, ha definito la ripartizione territoriale delle quote relative ai flussi extra UE 2013, previsti dal DPCM 25 novembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 297 del 19 dicembre 2013.

¹⁶² Il Decreto direttoriale del Ministero del Lavoro n.1709 dell'8 agosto 2014, pubblicato nel mese di ottobre, riconosce un bonus di varia entità ai datori che assumono i giovani iscritti al programma anche contratto a tempo determinato (l'importo varia a seconda della durata del contratto).

¹⁶³ Per maggiori dettagli vedi Baronio, 2013.

simo di apprendisti), i successivi interventi legislativi sono tutti stati nel senso della semplificazione degli obblighi procedurali in capo ai datori (ad es. redazione piano formativo)¹⁶⁴, sino ad arrivare alle importanti modifiche contenute nel Codice contratti, che incentivano normativamente in particolare la prima e la terza tipologia di apprendistato al fine di favorire l'alternanza scuola-lavoro¹⁶⁵.

Sul fronte delle attivazioni in **apprendistato**, è evidente che questi incentivi di tipo normativo, di fatto, non siano stati in grado sostanzialmente di arrestare la sua caduta in termini tendenziali. L'unico intervento che sembra aver inciso in modo positivo è il Decreto Poletti. Infatti, è proprio dal marzo del 2014 (mese in cui è entrato in vigore il richiamato Decreto) che le attivazioni per l'apprendistato mostrano variazioni tendenziali positive. Tuttavia l'effetto di questo intervento sembra di breve durata e, a partire da ottobre 2014, le variazioni tendenziali per il contratto di apprendistato riiniziano la loro progressiva discesa. Già a partire dall'ultimo trimestre del 2014 (per una sorta di *effetto annuncio*) e poi dal gennaio 2015 le attivazioni con questa forma contrattuale subiscono una caduta sostanziale, che prosegue fino a giugno, ed è facilmente ipotizzabile che tale nuova caduta sia attribuibile all'incentivo economico introdotto dalla Legge di Stabilità 2015 per le assunzioni a tempo indeterminato; seppure i costi contributivi dei due contratti finiscono per equivalersi (si ricordi lo sgravio triennale totale per l'assunzione con contratto di apprendistato introdotto dalla Legge di stabilità 2012), pesano su quest'ultimo gli obblighi formativi tipici di questa tipologia contrattuale.

Una simile sorte riguarda le attivazioni con **contratto di collaborazione** che dal gennaio 2015 iniziano a perdere decisamente terreno e continuano a farlo fino a giugno.

Guardando alle specificità degli avviamenti delle collaborazioni va sottolineato come queste abbiano evidenziato nel tempo il loro forte legame con l'andamento della congiuntura, alternando variazioni positive a quelle negative.

¹⁶⁴ Per approfondimenti vedi Baronio, 2014.

¹⁶⁵ Vedi cap. 2 .

Tavola 5.4. Evoluzione del regime di convenienze delle collaborazioni coordinate e continuative

| Intervento legislativo | Regime economico | | Regime normativo | |
|------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Incentivo | Disincentivo | Incentivo | Disincentivo |
| Riforma Fornero | | X | | X |
| Decreto Letta | | | | X |
| Codice contratti | | | | X |

È però indubbio che le modifiche introdotte fin dalla legge Fornero possano aver agito in modo disincentivante. Guardando sempre alle variazioni tendenziali, infatti, è chiaro come da agosto 2012 (mese che segue quello dell'entrata in vigore del provvedimento) a luglio 2013 si osservino costanti e consistenti variazioni tendenziali negative.

Il 2014 per i contratti di collaborazione sembra segnare un punto di assestamento su livelli strutturali anche in termini di composizione sul totale degli avviamenti¹⁶⁶.

L'obiettivo di rendere meno attrattivo il lavoro a progetto si è basato su due principali pilastri: da una parte sono stati ristretti i confini di utilizzo di questa forma contrattuale¹⁶⁷, ma dall'altra si è intervenuti anche aumentando i relativi costi previdenziali¹⁶⁸. Questi due principi hanno ispirato principalmente la riforma Fornero, ma sono stati rafforzati anche dal Decreto Letta che, pur non intervenendo ulteriormente sul fronte dei costi, ha, tra l'altro, esteso la procedura di convalida delle dimissioni, prevista per i lavoratori subordinati, anche per quelli a progetto¹⁶⁹.

Il Codice contratti sembra aver agito nello stesso solco (vedi il cap. 2) e, comunque come già accennato, da marzo fino a giugno 2015 le variazioni degli avviamenti con contratto di collaborazione sembrano "premiare" l'intento del Legislatore, mostrando decrementi particolarmente marcati.

In conclusione, le informazioni relative alle attivazioni delle forme contrattuali flessibili ricavabili dalle comunicazioni obbligatorie nel periodo 2012-2015, mostrano che in parte, alcune di queste (lavoro a progetto e a chiamata in particolare), gradatamente si sono arrestate su livelli fisiologici, rafforzando il loro ruolo "ancillare" ri-

¹⁶⁶ L'incidenza degli avviamenti con contratto di collaborazioni passano, infatti dall'8,4% relativo ai primi mesi del 2012 al 6,7% del primo trimestre 2015; cfr. par. 4.4 "I rapporti di collaborazione" in: Bergamante, 2015.

¹⁶⁷ Sono stati introdotti meccanismi automatici di trasformazione giudiziale (presunzioni assolute) del cd. lavoro a progetto privo degli elementi legali in contratto di lavoro subordinato. Per maggiori dettagli vedi Baronio, 2013.

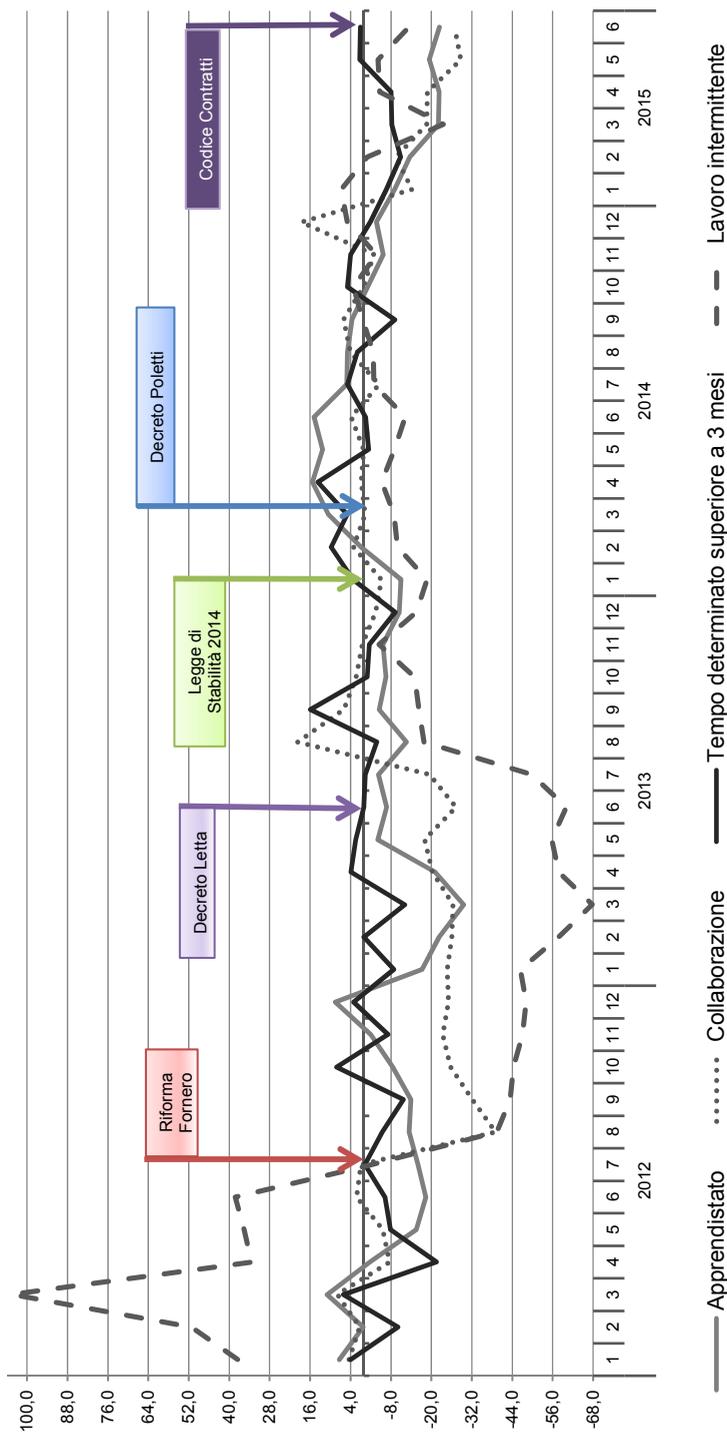
¹⁶⁸ La legge n.92/2012 ha previsto per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps un progressivo aumento delle aliquote contributive che porterà a regime nel 2018 ad una sostanziale parificazione con la contribuzione versata all'Inps dai lavoratori subordinati (33,72% dal 1° gennaio 2018). Per maggiori dettagli vedi Baronio, 2013.

¹⁶⁹ Il d.l. n. 76/2013 ha previsto che tutti gli elementi necessari del contratto (progetto, corrispettivo, diritto di recesso, ecc.) debbano essere indicati in forma scritta a pena di nullità del contratto; in precedenza la forma scritta era richiesta solo ai fini di prova.

spetto al lavoro standard¹⁷⁰. Peraltro, l'obiettivo di riduzione della flessibilità *al margine* all'inizio ricordato sembra solo in parte raggiunto, poiché il lavoro a tempo determinato continua ad essere il contratto decisamente dominante in termine di incidenza sul totale delle attivazioni.

¹⁷⁰ D'altro canto, un'altra fonte dati (Inps) mostra tuttavia l'ampio ricorso ai buoni lavoro: "nei primi otto mesi del 2015 risultano venduti 71.116.039 voucher destinati al pagamento delle prestazioni di lavoro accessorio, del valore nominale di 10 euro, con un incremento medio nazionale, rispetto al corrispondente periodo del 2014 (41.517.090), pari al 71,3%, con punte del 98,7% in Sicilia e dell'89,0% in Liguria" (Inps, Osservatorio sul precariato, Gennaio-agosto, 2015).

Figura 5.3 Variazioni tendenziali degli avviamenti per apprendistato, collaborazioni, tempo determinato (di durata superiore ai 3 mesi) e lavoro intermittente e periodi di entrata in vigore delle riforme del mercato del lavoro, Genn. 2012– Giugno 2015, dati destagionalizzati (val. %).



Fonte: elaborazione Isfol su dati Sistema informativo CO-Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

5.5 La flessibilità in uscita

Come già si è detto all'inizio, in Italia, come in molti altri paesi europei, si è assistito, a partire dalla fine degli anni '90, ad un sostanziale e progressivo abbassamento dei livelli di protezione delle forme contrattuali flessibili cui sicuramente è corrisposto un innalzamento dei livelli di occupazione.

Nello stesso periodo, la protezione del lavoro standard rimaneva costante nel tempo, dando luogo ad una forte segmentazione del mercato del lavoro, lacerando il dibattito politico e scientifico nella contrapposizione tra soggetti iper-protetti e quelli privi di protezione. La congiuntura economica particolarmente sfavorevole ha solo rinviato l'esigenza di ampliare i meccanismi di sicurezza in favore di quest'ultima platea soggettiva e la crisi ha messo in luce tutti i limiti della "rivoluzione imperfetta" nel rapporto fra flessibilità e sicurezza italiana¹⁷¹.

È, dunque, in questo quadro che si inseriscono le riforme del mercato del lavoro che, a partire dal 2012, per così dire, cambiano strategia e cioè non agiscono solo dal lato della flessibilità in entrata, ma modificano anche il regime della flessibilità in uscita, allo scopo – come già detto – non tanto di produrre nuova occupazione aggiuntiva, ma di stimolare, selettivamente, la domanda di lavoro a preferire il contratto tipico.

In effetti, i dati relativi alle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro mostrano (Figura 5.3) che la modifica del regime dei licenziamenti, forse anche perché introdotta in un forte periodo di crisi, da sola non sia riuscita a indurre le imprese ad attivare più contratti a tempo indeterminato, ma piuttosto sembra aver inciso sull'aumento delle trasformazioni. A ciò si aggiunga che a partire da gennaio 2013 sono andate diminuendo le cessazioni a tempo indeterminato per iniziativa del datore di lavoro¹⁷², raggiungendo, in termini di variazioni tendenziali, il loro minimo in corrispondenza dell'entrata in vigore del "contratto a tutele crescenti". In altre parole, l'impressione generale è che sia stata soprattutto la crisi ad indurre la domanda di lavoro, approfittando del cambio di regime, non tanto a creare occupazione aggiuntiva, quanto piuttosto a *trattenere* la forza lavoro in essere, anche stabilizzando l'occupazione. Peraltro, a maggio 2015, trascorsi due mesi dall'entrata in vigore del tutele crescenti, questo orientamento a conservare la forza lavoro sembra attenuarsi e, infatti, si osserva una crescita tendenziale delle cessazioni promosse dal datore di lavoro.

Gli andamenti delle trasformazioni, almeno fino ad un certo periodo, hanno seguito quelle delle cessazioni dei contratti a tempo indeterminato per iniziativa del datore di lavoro. Solo nel 2015 le variazioni tendenziali dei due indicatori divergono.

D'altro canto, le attivazioni con contratto a tempo indeterminato sono associabili non solo alla presenza di incentivi normativi, ma anche a quelli di natura economica; peraltro, si può osservare che, per così dire, l'*impatto* di questi ultimi incentivi in termini di attivazioni, è diverso a seconda sia richiesto, o meno, l'aumento della base

¹⁷¹ Cnel, 2010; Bergamante, 2011.

¹⁷² Cfr. Bergamante, 2015.

occupazionale: infatti, questo ultimo tipo di incentivo economico (previsto, in diversa forma, dal Decreto Letta e poi dalla Stabilità 2014), poiché risulta più oneroso da rispettare in condizioni di crisi economica, ha prodotto effetti nulli, o solo timidi.

I dati, difatti, mostrano che, solo nei primi mesi del 2014, dopo un 2013 a dir poco disastroso, senza che abbia prodotto quasi effetti l'incentivo economico previsto dal Decreto Letta¹⁷³, le variazioni tendenziali delle attivazioni a tempo indeterminato tornano positive in corrispondenza dell'introduzione dell'incentivo economico (deduzione Irap per i nuovi assunti a tempo indeterminato) previsti dalla Legge di Stabilità di quell'anno. Tuttavia, forse anche perché in questo caso deve trattarsi di nuova occupazione¹⁷⁴, le variazioni rimangono "timide" per quasi tutto il 2014 (e addirittura negative a ottobre e dicembre) per poi crescere notevolmente nel 2015.

In altre parole, la crescita riscontrata nell'anno in corso va associata ad un'altra tipologia di incentivo economico – lo sgravio contributivo triennale previsto dalla Legge di Stabilità 2015 – che, a differenza dei due visti in precedenza, promuove l'assunzione a tempo indeterminato, senza cioè richiedere la verifica di nuova occupazione (sul punto, per maggiori dettagli, si veda il par. 2.1.1 del cap. 2). Peraltro la crescita in valori tendenziali dell'anno aumenta soprattutto in corrispondenza del mese di marzo, ove a questo incentivo economico si associa quello normativo, ovvero la modifica del regime dei licenziamenti (Contratto a tutele crescenti). Vale la pena sottolineare che la ripresa delle attivazioni a tempo indeterminato è anche associata, in termini di composizione, ad un aumento del peso di questa forma contrattuale sull'insieme dei nuovi contratti attivati che, almeno fino al IV trimestre del 2014 segnava invece sempre una diminuzione¹⁷⁵.

Tuttavia, i dati mostrano che la vera novità del 2015 riguarda le trasformazioni dei contratti da tempo determinato a indeterminato: in questo caso si osservano variazioni tendenziali positive particolarmente elevate, mai viste prima almeno dal 2010. Su questo andamento eccezionale delle trasformazioni può aver pesato anche l'annuncio delle modifiche alla disciplina delle altre forme contrattuali prevista dal Codice contratti. Marzo e Aprile 2015 sono stati i mesi in cui si osservano i risultati più consistenti in termini di crescita delle attivazioni a tempo indeterminato e delle trasformazioni contrattuali; tuttavia i due mesi successivi evidenziano una variazione tendenziale positiva maggiormente contenuta.

Se si mettono in relazione gli andamenti delle attivazioni relative alle forme atipiche di lavoro (la flessibilità in entrata), osservate nel paragrafo precedente, alla dinamica tendenziale del tempo indeterminato e delle trasformazioni, si può ipotizzare un certo effetto "spiazzamento" o sostituzione¹⁷⁶. Apprendistato e collaborazioni subiscono

¹⁷³ Il Decreto Letta incentiva l'assunzione con contratto a tempo indeterminato degli under 30, richiedendo, oltre l'assenza, da almeno 6 mesi, di un qualsiasi "impiego regolarmente retribuito" (la recente occupazione con qualsiasi contratto faceva venir meno il diritto all'incentivo), che l'assunzione (ovvero la trasformazione da rapporto a termine) determini un incremento occupazionale netto rispetto all'anno precedente.

¹⁷⁴ Allo stesso modo del Decreto Letta, la Stabilità 2014 stabilisce che l'incentivo spetta alle imprese che incrementano il numero di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato rispetto al numero dei lavoratori assunti con il medesimo contratto mediamente occupati nel periodo d'imposta precedente.

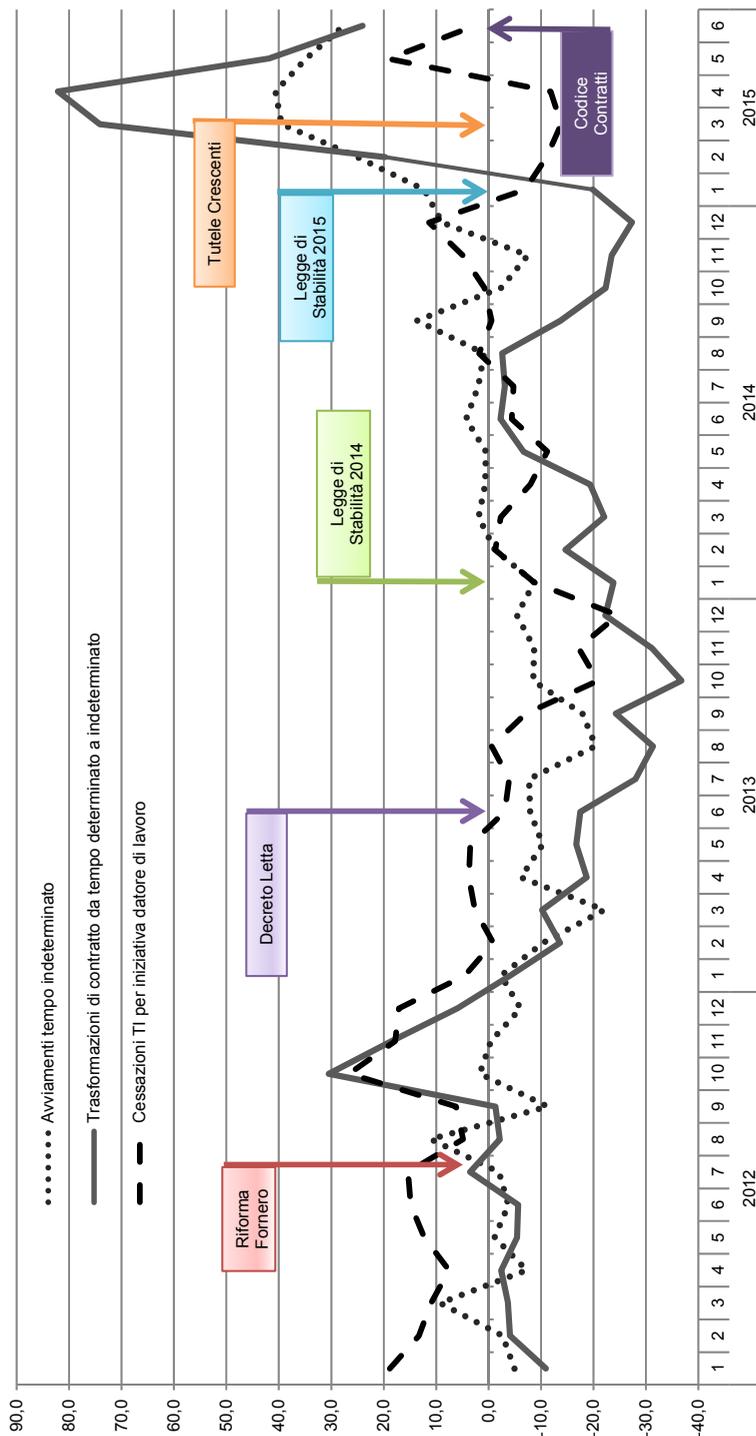
¹⁷⁵ Si veda a tal proposito: Bergamante, 2015 e Isfol, 2015.

¹⁷⁶ Idem.

una significativa flessione a vantaggio del lavoro standard, nell'ottica della strategia del Legislatore di diminuire la flessibilità al margine.

Tuttavia è evidente che la brevità del tempo trascorso dall'entrata in vigore degli ultimi e più consistenti interventi legislativi di riordino del mercato del lavoro non consente di sostenere il carattere strutturale dei cambiamenti osservati. Si aggiunga che, se è vero che il lavoro subordinato a tempo indeterminato è cresciuto in consistenza, accompagnato da una contrazione delle forme contrattuali atipiche, ancora poco sappiamo sugli effetti in termini di stabilità lavorativa del nuovo contratto a tutele crescenti. Se, difatti, si dimostrerà plausibile l'ipotesi all'inizio avanzata e cioè che l'incentivo economico produce effetti più intensi di quello solo normativo sugli andamenti dell'occupazione (e non sul dato amministrativo delle attivazioni), andrà allora osservato quali effetti si produrranno, in termini di cessazioni dei rapporti di lavoro, al momento in cui si esaurirà, se non prorogato, il primo tipo di incentivo.

Figura 5.4 Variazioni tendenziali degli avviamenti a tempo indeterminato e delle trasformazioni di contratti a tempo determinato in indeterminato, cessazioni di contratti a tempo indeterminato promosse dal datore di lavoro e periodi di entrata in vigore delle riforme del mercato del lavoro, Genn. 2012- Giugno 2015, dati destagionalizzati (val. %).



Fonte: elaborazione Isole su dati Sistema informativo CO-Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

5.6 Prime riflessioni conclusive

In questo capitolo si è inteso realizzare – con tutta la cautela necessaria in esercizi di questo tipo – una prima lettura della coerenza tra gli andamenti delle attivazioni di nuovi contratti di lavoro e gli obiettivi delle riforme del mercato del lavoro intraprese dal Legislatore nel periodo gennaio 2012–giugno 2015.

Come detto all'inizio, poiché il diritto del lavoro non può essere considerato alla stregua di una politica di *job creation* (Biagi, Tiraboschi, 2012, p. 273), va da sé che l'obiettivo delle riforme degli ultimi anni si è concentrato sulla riduzione della flessibilità al margine e cioè sull'aumento del numero di contratti tipici e sulla contrazione del ricorso alle forme atipiche.

Rispetto a questa finalità, senza dubbio, i dati mostrano una forte diminuzione degli avviamenti dei contratti di collaborazione e del lavoro intermittente. Ciò non è avvenuto, invece, per le attivazioni a termine che continuano anche a prevalere in termini di composizione. Se, da una parte, è vero che il tempo determinato è un contratto di lavoro subordinato che assicura maggiori tutele rispetto, ad esempio, alle collaborazioni coordinate e continuative, dall'altra, è innegabile che, fin dalla Riforma Fornero, sia stato introdotto un importante incentivo normativo alla stipula di questi contratti (l'acausalità), incentivo che ha raggiunto, per così dire, il suo apice a partire dal Decreto Poletti. In altre parole, l'obiettivo della riduzione della flessibilità al margine sembra non aver incluso, o perlomeno risulta meno fortemente perseguita, la finalità di contrastare l'uso distorto dei contratti a tempo determinato.

D'altro canto, è evidente che nel 2015, sino al 2° trimestre, l'aumento della numerosità dei contratti tipici (i contratti a tempo indeterminato) si sia verificato, grazie al combinato disposto dell'incentivo economico (sgravio triennale) e di quello normativo (tutele crescenti). Peraltro, questo regime di incentivazione si è soprattutto sostanziato, in realtà, nella trasformazione a tempo indeterminato proprio di quei contratti atipici – i contratti a tempo determinato – non disincentivati dalle riforme di questi anni.

Resta da vedere, se questa *luna di miele* – frutto della combinazione di incentivo economico e normativo – proseguirà ove uno dei due elementi del regime di incentivazione venisse meno¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Il Disegno di stabilità per il 2016 (testo reso disponibile sul sito del Governo in data 27 ottobre 2015) ha deciso di prorogare per ulteriori 24 mesi lo sgravio triennale. Se il testo legislativo rimarrà invariato, tuttavia, il nuovo incentivo riconosciuto in caso di assunzioni a tempo indeterminato fino al 31 dicembre 2016 non consiste più in uno sgravio contributivo totale, ma è parziale (40% dei contributi dovuti).

Parte II – Verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva?

6. Famiglia e lavoro

6.1 Fecondità, progetti riproduttivi, e crisi economica

6.1.1 Recente evoluzione della fecondità

Nel 2013 le donne residenti in Italia hanno avuto in media 1,39 figli per donna: 1,29 figli se si considerano le sole donne italiane e 2,1 con riferimento alle donne straniere. L'aumento dei livelli di fecondità registrato a partire dalla seconda metà degli anni Novanta – nel 1995 si è raggiunto il minimo storico di 1,19 figli per donna – ha toccato il massimo di 1,46 figli per donna nel 2010 (Istat, 2014c).

Le principali determinanti dell'aumento della fecondità che si è realizzato tra il 1995 e il 2010 sono rintracciabili: nel recupero delle nascite precedentemente rinviate da parte delle donne di cittadinanza italiana; in una presenza straniera sempre più stabile e radicata che dà a sua volta luogo a più nati stranieri o con almeno un genitore straniero; all'affermazione di nuovi modelli familiari (coppie miste, coppie non coniugate). Questo è accaduto, in particolare, nelle regioni del Nord e in misura minore del Centro, mentre nel Mezzogiorno è proseguito il fenomeno della denatalità a causa della posticipazione delle nascite, ancora in atto da parte delle cittadine italiane, non compensata dalla quota, modesta in questa area, di nascite di bambini con almeno un genitore straniero.

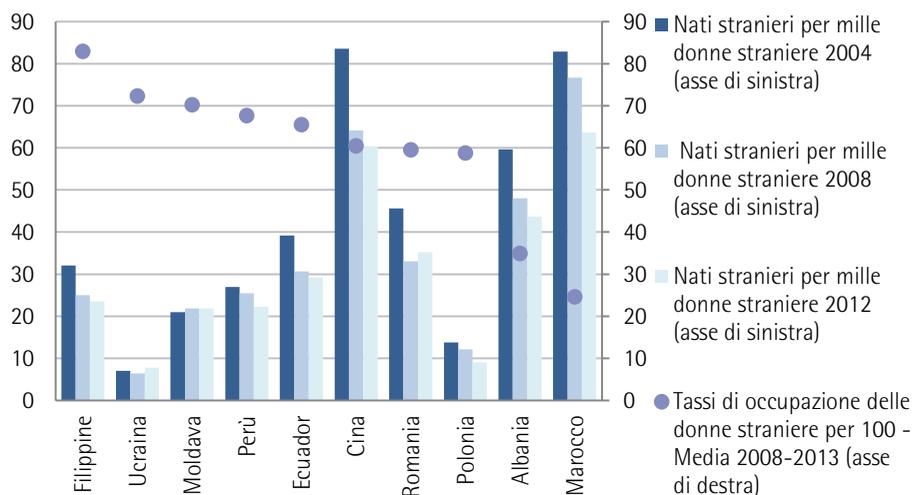
A partire dal 2011 l'andamento della fecondità ha subito una nuova battuta d'arresto che si inserisce a pieno in un quadro di congiuntura economica particolarmente sfavorevole che sta agendo nel verso di una ulteriore accentuazione del fenomeno della procrastinazione non solo delle nascite ma anche più in generale dei processi di formazione delle unioni, come testimonia in particolare la forte riduzione della nuzialità (Istat, 2014d).

Lo spostamento della fecondità verso età più mature appare sempre più evidente: si osservano, per il complesso delle donne residenti, tassi di fecondità più elevati nelle età superiori a 30 anni, mentre nelle donne più giovani si continua a riscontrare una diminuzione dei livelli di fecondità. Questo fenomeno è ancora più accentuato se si considerano, tra le residenti, le sole cittadine italiane. Le cittadine straniere, al contrario, hanno un calendario della fecondità decisamente più anticipato presentando un'età media al parto pari a 28,6 anni rispetto ai 32,1 delle cittadine italiane.

La tendenza alla diminuzione della natalità e della fecondità ha caratterizzato non solo l'Italia, ma anche numerosi paesi europei – seppur in misura diversa – tanto che alcuni studiosi (Goldstein et al., 2013; Lanzieri, 2013; Sobotka et al., 2011) hanno ipotizzato l'esistenza di una relazione a livello macro tra il comportamento riproduttivo (misurato sia in termini di natalità che di fecondità) e la situazione economica (misurata facendo ricorso all'andamento del Pil o di alcuni indicatori del mercato del lavoro quali il tasso di occupazione o di disoccupazione).

Infine, focalizzando l'attenzione sulle donne straniere, va segnalato come il loro comportamento riproduttivo cambi a seconda delle loro cittadinanze di appartenenza e dei loro progetti migratori: coloro che risiedono in Italia per motivi di lavoro presentano infatti livelli di fecondità generalmente piuttosto contenuti. È il caso ad esempio delle donne ucraine, moldave, filippine, peruviane ed ecuadoriane che – a fronte di alti tassi di occupazione, prevalentemente nei servizi alle famiglie – presentano bassi livelli di natalità (Figura 6.1).

Figura 6.1 Nati stranieri per mille donne straniere (Anni 2004, 2008 e 2012) e tassi di occupazione delle donne straniere per 100 (Media 2008-2013)



Fonte: Istat, Iscritti in Anagrafe per nascita e Rilevazione sulle Forze di lavoro; (a) I nati stranieri per singola cittadinanza sono stati rapportati alla popolazione media femminile della stessa cittadinanza e poi moltiplicati per mille; (b) I tassi di occupazione si riferiscono alle donne straniere tra 15 e 64 anni.

La variazione osservata nei tassi di fecondità cambia, inoltre, in intensità e direzione a seconda delle classi di età delle madri e dell'ordine di nascita dei figli. In altri termini l'impatto della crisi sui comportamenti riproduttivi è differenziato per generazione. Il calo della fecondità è, infatti, più accentuato tra le giovani che, avendo ancora ampi margini per rinviare la nascita di un figlio, posticipano l'esperienza ripro-

duttiva aspettando tempi migliori. Per le donne con più di 35 anni, invece, l'orologio biologico fa sentire i suoi rintocchi e le induce a realizzare comunque il primo figlio.

6.1.2 Il sistema di indagini campionarie sulle nascite e le madri: principali caratteristiche delle neo-madri

Per approfondire il legame tra maternità e crisi economica sono stati utilizzati i dati del "Sistema di Indagini campionarie sulle nascite e le madri" condotte dall'Istat.

L'Istat ha condotto tre edizioni dell'indagine nel 2002, 2005 e 2012, intervistando rispettivamente le donne che hanno avuto un figlio nel 2000/2001, nel 2003 e nel 2009/2010, con l'obiettivo di contribuire alla comprensione delle dinamiche più recenti dei comportamenti riproduttivi, anche in relazione alla crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro registrata negli anni 2000.

Nella terza edizione dell'Indagine è stato realizzato un modulo di approfondimento dedicato all'interazione maternità-lavoro; i contenuti sono stati rivisitati e arricchiti grazie anche alla collaborazione con l'Isfol nell'ambito di una specifica convenzione tra i due Enti. Inoltre, nell'edizione 2012, sono state introdotte alcune importanti innovazioni metodologiche. Sono state, infatti, condotte (e tra loro armonizzate) due distinte indagini: l'indagine trasversale, che ha come popolazione universo i nati iscritti in anagrafe nel 2009/2010 (indagine condotta con tecnica C.A.T.I. su un campione di circa 17.000 nascite); l'indagine sulle madri straniere, con popolazione universo i nati stranieri iscritti in anagrafe nel 2009/2010 (indagine condotta con tecnica P.A.P.I. su un campione di circa 1.600 nascite)¹⁷⁸. Il questionario somministrato *face to face* alle donne straniere ha una versione *short* rispetto a quello proposto nella versione telefonica e presenta una serie di quesiti *ad hoc tarati sulla popolazione straniera*.

Il sistema di indagini così definito si configura dunque come un prezioso strumento a disposizione dell'azione di governo tanto per il monitoraggio delle scelte riproduttive delle donne residenti nel nostro Paese e delle strategie di conciliazione quanto per la valutazione dell'efficacia delle politiche ad essa orientate.

Considerando che l'intervallo medio tra la nascita del primo e del secondo figlio è di circa due anni, un target privilegiato di osservazione e di intervento per le politiche a sostegno della famiglia è costituito proprio dalle donne divenute madri da poco. Queste donne costituiscono l'universo di riferimento dell'indagine campionaria sulle nascite: le intervistate vengono contattate, infatti, nel momento in cui generalmente maturano le scelte in merito ai progetti riproduttivi futuri e in cui con maggior forza si avverte il peso dei vincoli che si frappongono alla loro realizzazione.

Le indagini consentono dunque di delineare i profili delle madri secondo le principali caratteristiche socio-demografiche.

¹⁷⁸ È stato costituito un file "unico" che consente di considerare congiuntamente le informazioni rilevate con le due tecniche. I record di queste due indagini, grazie alla messa a punto di un 'peso unico' di riporto all'universo, appaiono rappresentativi anche per la componente straniera, fondamentale per lo studio e l'interpretazione dei fenomeni trattati. I principali risultati sono pubblicati nell'ebook "Avere figli in Italia negli anni 2000. Approfondimenti dalle indagini campionarie sulle nascite e sulle madri", Istat, temi, dicembre 2014, <http://www.istat.it/it/archivio/147180>.

Innanzitutto, va messo in evidenza come le madri intervistate nel 2012 siano molto più "anziane" di quelle che hanno avuto un figlio circa 10 anni prima. Rispetto al 2002, infatti, le madri over 40 sono raddoppiate (dal 3,1% al 6,2%) e quelle over 40 al primo figlio sono quasi triplicate, passando dall'1,5% al 4,0%.

Sposarsi o vivere in coppia, avere un figlio o più di uno, sono eventi che vengono sperimentati con modalità diverse dalle donne a seconda di quanto hanno investito in capitale umano (Castagnaro e Prati, 2014). Differenze importanti emergono se si confrontano le madri a parità di numero di figli avuti. Va tenuto presente che quando si confrontano le caratteristiche delle madri in un determinato anno di calendario, si sta facendo riferimento a differenti generazioni (coorti) di donne: di coorte in coorte, negli ultimi decenni, si è registrato un importante aumento sia delle donne che conseguono un titolo di studio medio-alto sia di quante partecipano al mercato del lavoro (Istat, 2012).

Ciò che emerge è che all'aumentare del numero di figli avuti, aumenta la proporzione di donne che ha un basso livello di istruzione (fino alla licenza media): tra le madri con tre figli e oltre, più della metà delle madri ha un basso livello di istruzione (mentre è quasi una su tre se ci riferiamo al totale delle madri).

Per quanto riguarda la condizione professionale, poco più della metà delle madri risulta occupata al momento dell'intervista (52,0%); la proporzione di occupate arriva al 57,8% per le madri al primo figlio e scende al 39,0% per quelle al terzo o più (Tabella 6.1).

Aspetti di rilievo emergono anche quando si considerano i differenti tipi di unione. In media il 78,2% delle intervistate è coniugata e convive con il coniuge; questa quota diviene più elevata (88,9%) per le madri al terzo figlio o più. Al contrario la quota di madri non coniugate che vive con il partner, che mediamente è del 16,%, raggiunge il 22,7% per le donne al primo figlio mentre scende fino all'8,9% per quelle con tre o più figli.

Tabella 6.1 Madri di nati nel 2009/2010 per numero di figli e caratteristiche socio-demografiche della madre - Anno 2012 (val. %)

| Caratteristiche socio-demografiche della madre | Numero di figli | | | Totale |
|--|---------------------------|---------|---------------|--------|
| | 1 figlio | 2 figli | 3 figli e più | |
| | Classe di età | | | |
| Meno di 24 | 18,4 | 6,9 | 2,8 | 11,4 |
| 25-29 | 27,8 | 20,0 | 15,7 | 22,9 |
| 30-34 | 33,0 | 37,3 | 31,5 | 34,5 |
| 35-39 | 16,8 | 29,7 | 37,0 | 25,1 |
| 40 e oltre | 4,0 | 6,1 | 12,9 | 6,2 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | Livello di istruzione (a) | | | |
| Alto | 19,7 | 18,1 | 12,9 | 18,0 |
| Medio | 48,5 | 45,5 | 35,1 | 45,3 |
| Basso | 31,8 | 36,3 | 51,8 | 36,6 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | Condizione professionale | | | |
| Occupata | 57,8 | 52,3 | 39,0 | 52,8 |
| Non occupata | 42,2 | 47,7 | 61,0 | 47,2 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | Tipo di unione | | | |
| Con marito | 67,9 | 85,4 | 88,8 | 78,2 |
| Con compagno | 22,7 | 11,4 | 8,9 | 16,0 |
| Non in coppia | 9,4 | 3,2 | 2,3 | 5,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 - Anno 2012

6.1.3 I progetti riproduttivi della madri in Italia in tempo di crisi economica

L'Italia è un Paese caratterizzato da un basso e persistente livello di fecondità: le donne hanno sempre meno figli e, inoltre, li hanno sempre più tardi. Dalla lettura dei dati di periodo, infatti, emerge come il numero medio di figli per donna sia sceso significativamente in pochi decenni passando da 2,7 nel 1965 a 1,4 nel 2014 (Istat, stima). Negli stessi anni l'età media al parto è salita, passando da 28,7 a 31,5 anni.

Il quadro appena delineato potrebbe portare ad ipotizzare che ci si trovi di fronte ad una crescente disaffezione verso la maternità. Tuttavia, nonostante la crescita della quota di donne che non ha figli (pari a circa l'11% per le nate nel 1950), sono ancora

molto numerose quelle che ne hanno almeno uno. Secondo le stime più recenti, riferite alla generazione delle nate nel 1970, più di otto donne su dieci avrà almeno un figlio (Istat, 2014c). Al contrario, il passaggio dal primo al secondo figlio è divenuto sempre meno frequente e il numero di famiglie con tre figli o più si è ridotto drasticamente.

È tuttavia estremamente interessante sottolineare come la contrazione del comportamento riproduttivo effettivamente realizzato dalle donne residenti in Italia, però, non si accompagni ad una parallela diminuzione della "numerosità familiare" attesa: in altre parole, nonostante il calo della fecondità osservato – e confermato anche dalla lettura dei dati per generazione – il "numero atteso" di figli (ottenuto sommando al numero di figli già avuti il numero di quelli che la donna progetta di avere in futuro) è, difatti, piuttosto stabile nel tempo e in media poco superiore ai due figli per donna (Istat, 2009). Ancora oggi, la famiglia con due figli è la composizione familiare attesa più frequentemente riportata dalle donne e dalle coppie.

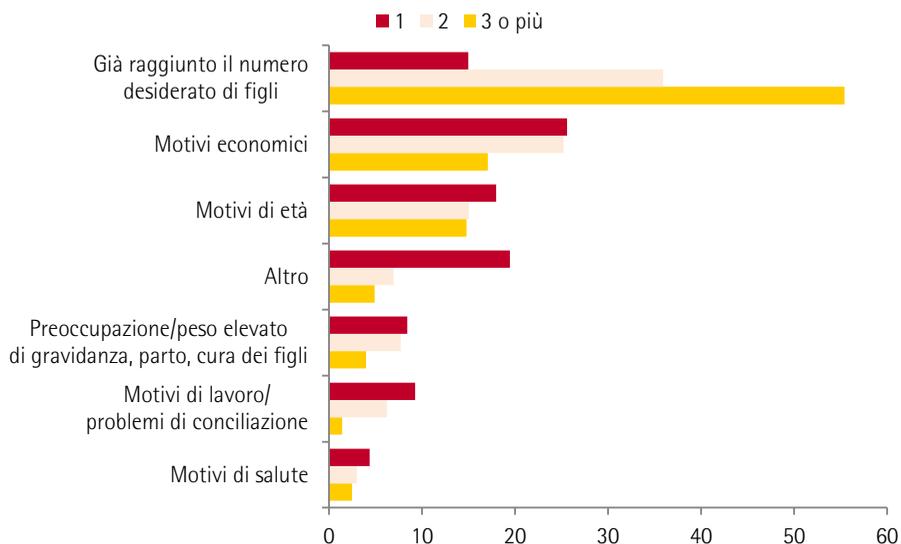
Complessivamente, oltre quattro madri su dieci di quelle che hanno avuto un figlio nel 2009/2010 progettano la nascita di altri figli (Istat, 2014c). Ovviamente tale quota varia significativamente al variare dell'ampiezza familiare che queste hanno già raggiunto: il 73,5% delle madri con un solo figlio progetta di allargare ulteriormente la famiglia, contro il 19,5% delle madri che hanno già due figli e l'8,4% delle madri con tre o più figli.

Ma quali sono le principali motivazioni che spingono quasi sei madri su dieci a non voler avere altri figli? Ben tre donne su quattro scelgono una delle tre seguenti cause: l'aver già raggiunto il numero desiderato di figli (36,6%), la presenza di problemi economici (23,4%) e l'essere troppo grandi di età (15,5%). In questo caso, le tre principali motivazioni per non voler allargare la famiglia sono le stesse a prescindere dal numero di figli che la madre già ha. Tuttavia al variare del numero di questi varia l'ordine con il quale tali motivazioni sono addotte (Figura 6.2).

In particolare sono soprattutto le donne che hanno già tre figli o più a non progettare di allargare la famiglia perché hanno già raggiunto il numero desiderato di figli, mentre tale motivazione ha un peso notevolmente più basso tra le donne che hanno due o – ancor meno – un solo figlio. Per queste ultime la prima motivazione è legata all'esistenza di problemi di tipo economico, problemi segnalati da circa una madre su quattro tra quelle con due figli e meno frequentemente da madri con tre o più figli. I motivi legati all'età – pur se frequentemente riportati da tutte madri – sono in special modo evidenziati dalle donne con un solo figlio.

Si noti infine come quasi una donna su dieci tra quelle con un figlio non progetta di averne altri a causa di problemi legati al lavoro (della donna o del partner) o perché ravvisa difficoltà nella conciliazione degli impegni familiari con quelli lavorativi. L'importanza di tale motivo decresce al crescere del numero dei figli della donna. Anche la preoccupazione ed i problemi legati alla crescita dei figli e l'eccessivo peso della gravidanza, del parto e della cura della prole sono più spesso segnalati dalle donne con un solo figlio rispetto alle madri con famiglie più numerose.

Figura 6.2 Madri di nati nel 2009/2010 per motivo per non progettare la nascita di altri figli e numero di figli (a) – Anno 2012 (val. %)



(a) Sono state escluse dall'elaborazione le donne incinte al momento dell'intervista; sono invece incluse le madri che hanno risposto di "non so" al quesito sulle intenzioni di fecondità.

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 – Anno 2012

Confrontando i dati del 2012 con quelli del 2002 emerge come in dieci anni sia diminuito il numero di madri che adducono come motivo principale per non proseguire nella propria carriera riproduttiva quello di aver già raggiunto il numero desiderato di figli. Contemporaneamente è aumentato il numero di madri che attribuiscono a problemi di natura economica il principale ostacolo alla nascita di ulteriori figli.

La dinamica appena descritta è particolarmente evidente se si considerano le donne con un solo figlio. La presenza di problemi economici la cui entità è ritenuta tale da impedire il progetto di allargare la famiglia è segnalata nel 2012 dal 25,6% delle neomadri. Tale percentuale era pari a 16,7% dieci anni prima. Non solo: nel 2012 l'esistenza di problemi economici è la motivazione principale per non progettare la nascita di ulteriori figli tra queste donne, mentre nel 2002 la principale motivazione era l'aver già raggiunto il numero di figli desiderato. Nel tempo la quota di donne che sceglie di non proseguire nella carriera riproduttiva perché ha già raggiunto il numero desiderato di figli scende infatti drasticamente fino a più che dimezzarsi (dal 31,3% del 2002 al 15,0% del 2012) passando dalla prima alla terza posizione nella classifica della motivazione principale per non avere altri figli.

Dai dati emerge quindi come la bassa fecondità delle donne in Italia non sia esclusivamente imputabile al fatto che una quota crescente di donne non ha (o scelga di non avere) figli. Il numero medio di figli attesi dalle coppie è infatti superiore a due anche negli anni più recenti.

Un aumento nei livelli di fecondità osservati si potrebbe avere non solo se aumentasse la quota di donne che realizza i propri progetti riproduttivi (si stima come ad esempio solo poco più della metà delle donne con un figlio che progettano di allargare la famiglia ci riesca nei 6 anni successivi, Istat 2014b), ma anche agendo sulla rimozione degli ostacoli che impediscono a molte madri anche solo di progettare la nascita di ulteriori figli. Specie per le donne con un solo figlio, andrebbero in tale direzione interventi volti ad attenuare il peso di eventuali problemi economici (e il senso di incertezza che da questi può scaturire) così come l'istituzione di misure volte a facilitare la conciliazione famiglia-lavoro.

6.1.4 L'influenza della crisi sugli aspetti economici e sui progetti riproduttivi

La crisi economica ha avuto un impatto molto marcato sulla vita professionale delle neo-madri, tale da peggiorare le già complesse questioni legate alla conciliazione lavoro-famiglia.

Alcune madri che risultavano occupate al momento della gravidanza, non lo sono più dopo la nascita del figlio (22,3% delle occupate in gravidanza), in aumento rispetto al 2005 (18,4%).

Se consideriamo le madri che invece risultano occupate all'intervista, si registra comunque un aumento delle difficoltà di conciliazione: dal 38,6% nel 2005 al 42,7% nel 2012. Tra gli aspetti del lavoro che causano più frequentemente difficoltà di conciliazione vi sono: la quantità di ore di lavoro, la presenza di lavoro a turni o di orari disagiati (pomeridiano, serale o nel fine settimana) e la rigidità dell'orario di lavoro.

Tuttavia, per monitorare in maniera diretta l'impatto della crisi economica sulla vita della neo-madri, nell'edizione del 2012 è stato inserito nel questionario un quesito ad hoc rivolto a tutte le madri proprio per sondarne l'influenza su vari aspetti, sia tipicamente economici che altri aspetti legati ai progetti di vita.

Complessivamente, il 77,3% delle madri ha dichiarato che la recente crisi economica ha influito su almeno un aspetto della propria vita (Tabella 6.2).

Da un'analisi descrittiva emerge che le madri che hanno conseguito al massimo la licenza elementare sono quelle che hanno maggiormente avvertito la crisi (85,7%) mentre non sussistono particolari differenze per livelli di istruzione medio-alti. Rispetto alla condizione professionale, le madri in cerca di occupazione sono quelle più colpite dalla crisi economica, infatti la percentuale di chi ne ha avvertito l'influenza in qualche aspetto della propria vita sale all'87,6%. Se si selezionano solo le madri occupate al momento dell'intervista, quello che emerge è una bassissima variabilità legata alle caratteristiche del lavoro (tipologia di contratto, regime orario, settore di attività).

La crisi sembra essere trasversale ad alcune caratteristiche sociali; se consideriamo il numero di figli avuti, o, ad esempio, la tipologia di nucleo familiare, non si apprezzano particolari differenze nell'influenza della crisi.

Alle madri che hanno riscontrato una influenza della recessione economica è stato chiesto di indicare fino a 3 aspetti, economici e non, della propria vita in cui la crisi ha avuto impatto. Il 97,1% delle madri ha indicato almeno un aspetto economico in cui la crisi ha impattato; tra i motivi economici, il 75,3% delle madri ha dichiarato, almeno, di prestare maggiore attenzione alle spese quotidiane (spesa, benzina, ecc.) e

il 52,0% di limitare le spese per il tempo libero (cinema, ristoranti, ecc.). Le difficoltà legate agli aspetti economici più scadenziati, come accesso al credito, mutui, rate, ecc., hanno un peso molto più contenuto.

Scomponendo gli aspetti su cui la crisi ha avuto impatto, emerge come il 49,1% delle madri abbia indicato un aspetto economico meno grave¹⁷⁹, mentre il 32,5% delle madri abbia avvertito tra le conseguenze della crisi di natura economica almeno un aspetto 'grave'¹⁸⁰.

Il 18,4% delle madri, invece, ha dichiarato che la crisi ha avuto almeno un impatto su un aspetto familiare (rinuncia o rinvio delle nozze; rinuncia o rinvio di un altro figlio)¹⁸¹.

Tabella 6.2 La recente crisi economica che interessa anche il nostro Paese ha influito o influisce su qualche aspetto della sua vita? - Anno 2012 (val. %)

| La recente crisi economica che interessa anche il nostro Paese ha influito o influisce su qualche aspetto della sua vita? | Percentuale su totale madri (d) |
|--|--|
| Si | 77,3 |
| No | 22,7 |
| Tra chi ha risposto sì: | |
| Solo aspetti economici meno gravi | 49,1 |
| Almeno un aspetto economico grave | 32,5 |
| Almeno un aspetto familiare (a) | 18,4 |
| Rinuncia/Rinvio della nascita di un altro figlio (b) | 16,3 |
| Rinuncia/Rinvio delle nozze (c) | 15,8 |

(a) Non sono state considerate le madri che hanno indicato anche un aspetto economico grave.

(b) Sono state considerate solo le madri che hanno dichiarato di non aver raggiunto la parità desiderata.

(c) Sono state considerate solo le madri nubili, vedove o divorziate (esposte quindi al rischio di sposarsi o risposarsi).

(d) Sono stati considerati solo i casi validi e esclusi i "non sa/non risponde".

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 - Anno 2012

¹⁷⁹ Sono stati definiti aspetti economici meno gravi: maggiore attenzione alle spese quotidiane (spesa, benzina, ecc.); riduzione delle spese per il tempo libero (ristorante, cinema, palestra, ecc.); difficoltà nell'accesso al credito (mutuo, scoperti di conto corrente, ecc.); rinuncia/rinvio dell'acquisto della casa.

¹⁸⁰ Sono stati definiti aspetti economici gravi le seguenti modalità di risposta: perdita del lavoro/cassa integrazione o mobilità; riduzione dell'orario di lavoro/diminuzione della mole di lavoro e, quindi, delle entrate economiche; difficoltà a rispettare le scadenze dei pagamenti (acquisti rateizzati, mutuo, prestiti, bollette, ecc.).

¹⁸¹ La variabile è stata costruita considerando tutti i casi in cui la madre ha indicato o esclusivamente un aspetto familiare o un aspetto familiare ed un motivo economico meno grave.

Tabella 6.3 Effetti della crisi economica per motivo - Anno 2012 (val. %)

| La recente crisi economica che interessa anche il nostro Paese ha influito o influisce su qualche aspetto della sua vita? | Percentuale per motivo |
|---|------------------------|
| Maggiore attenzione alle spese quotidiane (spesa, benzina, ecc.) | 54,4 |
| Riduzione delle spese per il tempo libero (ristorante, cinema, palestra, ecc.) | 37,5 |
| Difficoltà nell'accesso al credito (mutuo, scoperti di conto corrente, ecc.) | 2,5 |
| Rinuncia/Rinvio dell'acquisto della casa | 5,7 |
| Totale aspetti economici meno gravi | 100,0 |
| Perdita del lavoro/Cassa integrazione o mobilità | 38,9 |
| Riduzione dell'orario di lavoro/Diminuzione della mole di lavoro e, quindi, delle entrate economiche | 31,6 |
| Difficoltà a rispettare le scadenze dei pagamenti (acquisti rateizzati, mutuo, prestiti, bollette, ecc.) | 29,5 |
| Totale aspetti economici gravi | 100,0 |

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 - Anno 2012 (stime)

Rilevanti appaiono le motivazioni legate anche alla dimensione della progettualità familiare. Il 18,4% delle madri ha indicato almeno un aspetto non direttamente economico su cui la crisi ha influito; in particolare, il 16,3% ha deciso di rimandare la progettualità di un altro figlio. Se consideriamo le madri che risultavano non coniugate¹⁸² al momento dell'intervista, notiamo che il 16,7% di esse ha rimandato il matrimonio come effetto della crisi sulla propria vita.

Per approfondire l'analisi sono stati applicati due modelli di regressione logistica in maniera da poter apprezzare l'effetto semplice di alcune caratteristiche su distinte variabili risposta (Figura 6.3¹⁸³):

- la probabilità di indicare l'influenza della crisi su aspetti economici gravi vs la probabilità di non aver avvertito la crisi o di aver indicato aspetti economici meno gravi (Modello 1¹⁸⁴);
- la probabilità di indicare l'influenza della crisi sull'aver rinviato la nascita di un figlio¹⁸⁵ vs la probabilità di non aver avvertito la crisi o di aver indicato aspetti economici meno gravi (Modello 2¹⁸⁶);

¹⁸² L'analisi è condotta sulle madri che al momento dell'intervista avevano uno stato civile diverso da coniugato, separato di fatto o separato legalmente.

¹⁸³ Per i due modelli è stata utilizzata la tecnica *stepwise forward*. Le covariate utilizzate nei modelli sono le stesse; nel grafico sono state rappresentate solo quelle che sono entrate nel modello. I dati utilizzati non sono pesati.

¹⁸⁴ Il numero di osservazioni lette sono 17254, quelle usate sono 16490. Il rapporto di verosimiglianza è pari a 787,7.

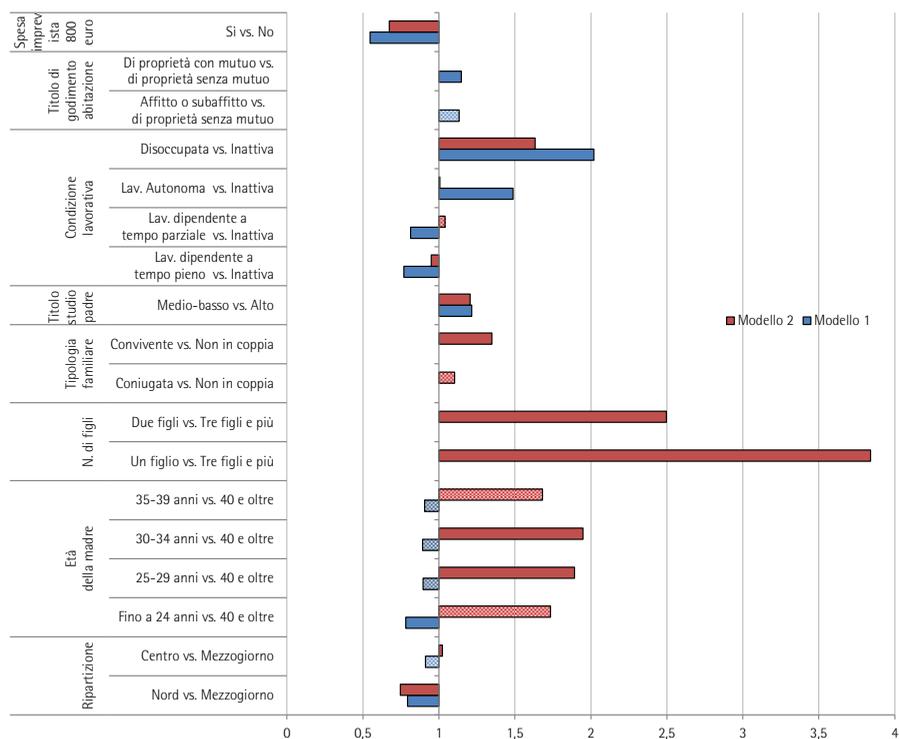
¹⁸⁵ Sono stati considerati solo i casi in cui le madri hanno indicato come aspetto su cui la crisi ha influito esclusivamente aspetti familiari (e non altri aspetti economici gravi).

Nel primo modello, la variabile che spiega la maggior parte della varianza e dunque quella che ha maggior influenza sulla probabilità di avvertire la crisi su aspetti economici gravi è la condizione professionale della madre. In particolare, la probabilità è più alta per le disoccupate e per le lavoratrici autonome. Il titolo di studio si conferma protettivo per quanto riguarda le questioni legate alla condizione economica delle madri; le madri con titolo medio/basso sono infatti le più esposte ad avere effetti della crisi su gravi aspetti economici. Sono più a rischio le madri che dimorano in abitazioni per le quali debbono pagare un mutuo o un affitto, e le madri che dichiarano di non poter provvedere ad una eventuale spesa imprevista di 800 euro. Le madri residenti nel Mezzogiorno sono quelle con maggiore probabilità di essere in crisi per motivi economici gravi.

Nel secondo modello, la probabilità di rinviare la progettualità di un figlio per la percezione della crisi è chiaramente molto più marcata per le madri con meno di tre figli (quasi 4 volte per chi ha un figlio, più di due per chi è al secondo figlio), per le più giovani, per chi vive in coppia, e chi ha un livello di istruzione non alto e per le disoccupate. Le caratteristiche che riducono la probabilità di aver rinviato un figlio per la crisi economica sono legate alla sicurezza economica; si tratta prevalentemente delle madri residenti al Nord, quelle in grado di far fronte ad una spesa improvvisa di 800 euro, che hanno un lavoro alle dipendenze a tempo pieno.

¹⁸⁶ Il numero di osservazioni lette sono 13017, quelle usate sono 12460. Il rapporto di verosimiglianza è pari a 422,0.

Figura 6.3 Risultati dei 2 modelli di regressione logistica (*odds ratio*)- Anno 2012 (a)



(a): Quando gli odds ratio relativi ad una modalità non sono statisticamente significativi il riempimento delle relative barre non è a colore pieno ma è tratteggiato.

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 – Anno 2012

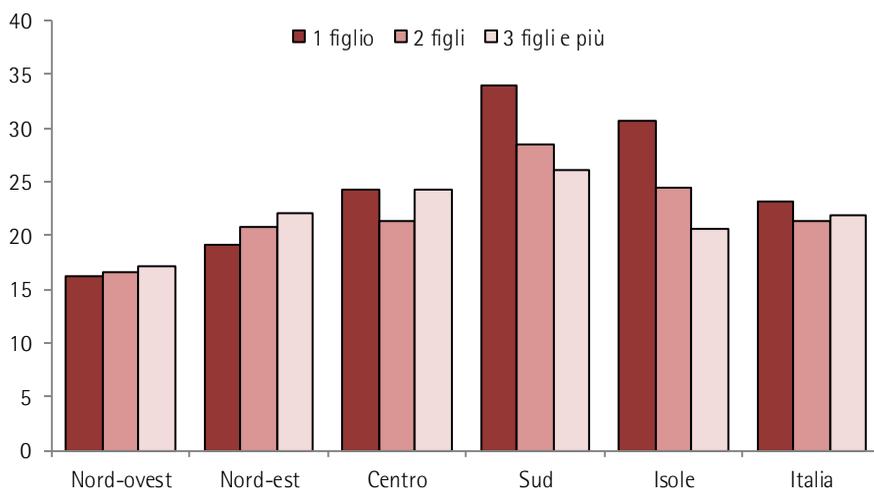
6.1.5 Le madri che escono dal mercato del lavoro

Il fenomeno dell'uscita dal mercato del lavoro in seguito alla nascita di un figlio è ancora molto diffuso¹⁸⁷.

Tra le variabili che maggiormente impattano sulla probabilità di lasciare o perdere il lavoro figurano senza dubbio il territorio e il numero di figli avuti (Figura 6.4). Le madri del Sud risultano decisamente più svantaggiate, soprattutto se sono al primo figlio: il 33,9% di esse, circa due anni dopo la nascita del figlio, non ha più un'occupazione (contro il 16,3% nel Nord-ovest).

¹⁸⁷ Con madri che escono dal mercato del lavoro si intendono quelle che hanno lasciato il lavoro (si sono licenziate o hanno cessato un'attività che svolgevano come lavoratrici autonome) o che lo hanno perso (sono state licenziate per diversi motivi oppure si è concluso un contratto di lavoro a tempo determinato o di consulenza).

Figura 6.4 Madri di nati nel 2009/2010 che hanno lasciato o perso il lavoro che svolgevano in gravidanza per ripartizione geografica e numero di figli (a) - Anno 2012. Valori %



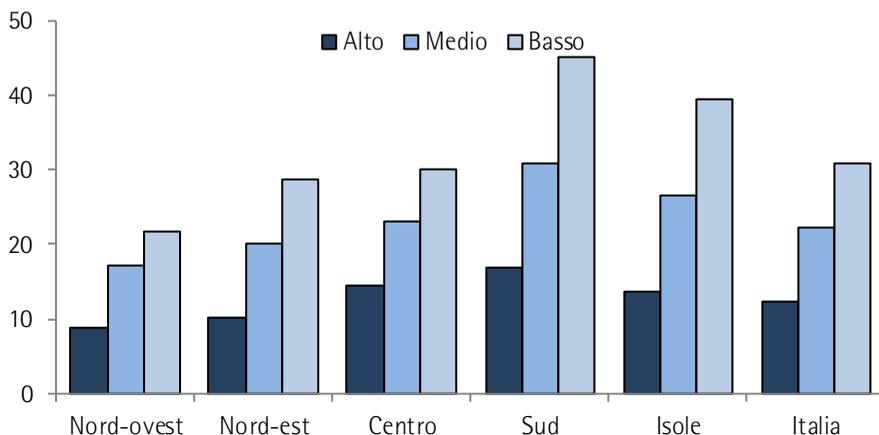
(a) Con madri che hanno lasciato il lavoro si fa riferimento alle madri che si sono licenziate o hanno cessato un'attività che svolgevano come lavoratrici autonome. Le madri, invece, che hanno perso il lavoro sono quelle licenziate per diversi motivi (ridimensionamento del personale, chiusura dell'azienda, mobilità, ...) e quelle per cui si è concluso un contratto di lavoro a tempo determinato o di consulenza.

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 - Anno 2012

Le differenze territoriali evidenziano il persistere nel Mezzogiorno di un modello più "tradizionale", che vede le donne uscire dal mercato del lavoro soprattutto al primo figlio. Al Nord e al Centro, invece, le uscite sono direttamente in relazione con il numero dei figli.

Come è noto, anche il titolo di studio è un fattore determinante per la partecipazione delle madri al mercato del lavoro. Mentre per gli uomini l'istruzione incide quasi unicamente sulla posizione o la qualifica, ma la partecipazione al lavoro resta comunque elevata, per le donne un alto livello di istruzione favorisce l'accesso al mercato del lavoro. Nel caso delle madri, l'effetto positivo del titolo di studio si riscontra non solo per avere una occupazione, ma anche per mantenerla. Al crescere del titolo di studio, infatti, la proporzione di madri che smettono di lavorare diminuisce notevolmente (Figura 6.5). Se inseriamo il dettaglio territoriale, si nota che mentre per le madri con alto titolo di studio non si apprezzano particolari differenze, i rischi risultano più forti nel Mezzogiorno sia per le madri con un titolo fino alla licenza elementare sia per quelle con una licenza di scuola superiore.

Figura 6.5 Madri di nati nel 2009/2010 che hanno lasciato o perso il lavoro che svolgevano in gravidanza per ripartizione geografica e livello di istruzione (a) (b) - Anno 2012. Valori %



(a) Modalità del livello di istruzione: basso (Licenza di scuola media inferiore, licenza elementare o nessun titolo), medio (Diploma di scuola media superiore) e alto (Diploma universitario o laurea breve, laurea e dottorato di ricerca).

(b) Con madri che hanno lasciato il lavoro si fa riferimento alle madri che si sono licenziate o hanno cessato un'attività che svolgevano come lavoratrici autonome. Le madri, invece, che hanno perso il lavoro sono quelle licenziate per diversi motivi (ridimensionamento del personale, chiusura dell'azienda, mobilità, ...) e quelle per cui si è concluso un contratto di lavoro a tempo determinato o di consulenza.

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 - Anno 2012

Passando a considerare le caratteristiche del lavoro svolto dalle madri in gravidanza, si rileva che l'interruzione dell'attività lavorativa riguarda soprattutto le madri occupate nel settore privato (il 25,9% contro il 14,1% delle madri che lavoravano nel pubblico).

Molto forte è anche l'influenza della tipologia contrattuale: non prosegue l'attività il 45,7% delle donne con lavoro a tempo determinato, mentre non sussistono particolari differenze in base al regime orario.

Ma quali sono i fattori che hanno determinato l'interruzione dell'attività lavorativa (Tabella 6.4) Più della metà delle madri ha dichiarato di non lavorare più perché si è licenziata o ha interrotto l'attività che svolgeva come autonoma (52,5%): quasi una madre su quattro ha subito il licenziamento, mentre per una su cinque si è concluso un contratto di lavoro o una consulenza; il 3,6% dichiara di essere stata posta in mobilità. Emerge una situazione eterogenea in relazione al numero di figli; sono prevalentemente le madri al secondo figlio quelle che lasciano il lavoro (55,5%) mentre sono prevalentemente le primipare quelle che hanno subito un licenziamento (25,0%) o che dichiarano che si è concluso il contratto a tempo determinato (23,3%).

Tabella 6.4 Madri di nati nel 2009/2010 occupate in gravidanza che hanno smesso di lavorare per motivo dell'interruzione, ripartizione geografica, numero di figli e tipologia di coppia - Anno 2012 (valori % madri con le stesse caratteristiche)

| Caratteristiche socio-demografiche | Motivo dell'interruzione | | | | Totale |
|------------------------------------|--|-----------------------|--|------------------------------|--------|
| | Mi sono licenziata/Ho cessato l'attività | Sono stata licenziata | Si è concluso un contratto/ consulenza | Sono stata posta in mobilità | |
| Numero di figli | | | | | |
| 1 figlio | 50,3 | 25,0 | 23,3 | 1,5 | 100,0 |
| 2 figli | 55,5 | 23,5 | 15,4 | 5,6 | 100,0 |
| 3 figli e più | 52,1 | 20,7 | 20,4 | 6,9 | 100,0 |
| Ripartizione geografica | | | | | |
| Nord-ovest | 50,7 | 27,2 | 18,2 | 3,8 | 100,0 |
| Nord-est | 51,3 | 21,3 | 22,9 | 4,4 | 100,0 |
| Centro | 52,7 | 25,9 | 17,7 | 3,8 | 100,0 |
| Sud | 54,0 | 21,5 | 21,6 | 2,9 | 100,0 |
| Isole | 54,5 | 24,7 | 17,6 | 3,1 | 100,0 |
| Tipologia di coppia (a) | | | | | |
| Entrambi italiani | 53,0 | 23,5 | 19,1 | 4,4 | 100,0 |
| Lei straniera/lui italiano | 60,8 | 19,9 | 19,3 | - | 100,0 |
| Entrambi stranieri | 49,1 | 26,1 | 24,3 | 0,6 | 100,0 |
| Totale (b) | 52,5 | 24,0 | 19,9 | 3,6 | 100,0 |

(a) La tipologia di coppia è costruita con riferimento alla cittadinanza dei genitori del nato nel 2009/2010. Sono escluse dall'analisi, quindi, le madri di nati non riconosciuti dal padre. Inoltre, data l'esiguità dei casi, sono escluse dall'analisi le coppie con madre italiana e padre straniero.

(b) Nel totale madri sono comprese tutte le madri di nati nel 2009/2010 a prescindere dalla tipologia di coppia.

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 - Anno 2012

Analizzando i motivi che hanno spinto le madri a lasciare il lavoro che svolgevano in gravidanza si osserva che, rispetto al 2005, diminuiscono - pur restando di gran lunga prevalenti - le motivazioni riconducibili a difficoltà di conciliazione dei ruoli (dal 78,4% al 67,%), mentre aumentano quelli legati all'insoddisfazione per il tipo di lavoro svolto sia in termini di mansioni che di retribuzione (dal 6,9% al 13,0%)¹⁸⁸.

Grazie al sistema di indagini sulle nascite e le madri condotto dall'Istat nel 2012 - i cui contenuti sono stati arricchiti rispetto al passato avvalendosi di una proficua col-

¹⁸⁸ Il quesito sui motivi del licenziamento è stato rivolto solo ad un sottocampione di madri, intervistato con tecnica CATI.

laborazione con l'Isfol - è stato possibile mettere in relazione le dinamiche più recenti dei comportamenti riproduttivi con la crisi economica.

Come è noto l'Italia è un Paese caratterizzato da un basso e persistente livello di fertilità: le donne hanno sempre meno figli e li hanno sempre più tardi. È interessante sottolineare come la contrazione del comportamento riproduttivo effettivamente realizzato non si accompagni ad una parallela diminuzione della "numerosità familiare" attesa (ancora oggi quella di una famiglia con 2 figli). Infatti, oltre quattro madri su dieci di quelle che hanno avuto un figlio nel 2009/2010 progettano la nascita di altri figli. Tuttavia, il periodo in cui è stata condotta l'indagine - in piena crisi economica - sembra aver rappresentato per alcune madri un ostacolo (presumibilmente temporaneo) per la transizione verso un ulteriore figlio. La probabilità che le madri abbiano indicato come effetto della crisi il rinvio della nascita di un figlio (vs la probabilità che non abbiano avvertito la crisi o che abbiano indicato aspetti economici meno gravi) è molto collegata alla dimensione familiare che sembra giocare un ruolo di primo piano a parità di altre variabili di natura più prettamente economica.

La maggiore probabilità di indicare, invece, effetti economici gravi attribuibili alla crisi, rispetto a effetti meno gravi, dipende prevalentemente dalla condizione professionale, dove emerge che le più esposte sono chiaramente le disoccupate (rispetto alle inattive) e, tra le occupate, quelle che hanno un lavoro autonomo.

6.2 La gestione familiare: asimmetrie e strategie di conciliazione

6.2.1 Qualità e prospettive di vita e di lavoro

Da molti anni si sostiene l'opportunità di sostituire il concetto di conciliazione, culturalmente legato alle esigenze femminili, a quello di equilibrio vita lavoro che oltre ad avere un carattere gender neutral, richiama soprattutto l'idea che ai bisogni di organizzazione e di cura familiare ci sono anche quelli più generali legati alla persona. Tuttavia, ancora oggi a distanza di molti anni dall'introduzione del concetto di work-life balance, il termine "conciliazione" pervade qualsiasi ragionamento e solo in alcuni contesti viene almeno agganciato a quello della condivisione, che implica, seppur ancora in una logica non neutra, l'idea che i compiti di cura e di gestione non debbano ricadere solo sulla donna e recepisce alcune modifiche in atto all'interno dei sistemi familiari contemporanei.

È pur vero che, indipendentemente dal termine che si usa, la questione fondamentale continui a rimanere quella della distribuzione dei tempi tra la vita (o la famiglia) ed il lavoro. In tal senso è evidente come il tema dell'equilibrio tra le due sfere non possa essere sganciato dal tema del mercato del lavoro e soprattutto dalla persistenza di forti divari occupazionali (Sunna, 2015), retributivi e di qualità del lavoro tra uomini e donne.

In realtà, sembra che sul fronte della qualità del lavoro si vada delineando una sorta di allineamento tra i generi; un appiattimento non certo dettato da un miglioramento della qualità del lavoro, ma dalle difficoltà riguardanti gli occupati con determina-

te tipologie contrattuali o a basso reddito che stanno sempre più riguardando in modo simile uomini e donne (Canal, 2013; Canal, 2015).

La flessibilità lavorativa sta sempre più imponendo una dilatazione dei tempi di lavoro e il ridisegno dei confini tra quelli destinati al lavoro e quelli invece da destinare alla vita privata (Gosetti, 2012) che sempre più assumono un carattere residuo. Si va perciò delineando un legame molto stretto tra la qualità del lavoro, le prospettive di vita e quelle riproduttive, ma l'attenzione su questi aspetti sembra essere decisamente secondario; in primo piano, infatti, come priorità, vi è quella della crescita dell'occupazione, indipendentemente dalle sue caratteristiche e dalle tutele che questa è in grado di offrire ai lavoratori.

Su questo fronte sono un esempio la crescita del lavoro su basi temporanee e del part-time che, se da un lato hanno contribuito a limitare i danni della crisi economica, dall'altro però hanno prodotto elementi fortemente distorsivi. Vale, infatti la pena sottolineare che, come sottolinea l'Istat, "l'unica forma di lavoro che continua a crescere quasi ininterrottamente dall'inizio della crisi è il part-time" (Istat, 2015b); tra il 2008 ed il 2014 il part-time ha visto un incremento del 23,7% e il ricorso a questa forma di lavoro è stata una strategia che le aziende hanno adottato per contenere i "costi" della crisi economica. Tuttavia, questo incremento ha riguardato soprattutto la componente non scelta del part-time: negli anni considerati, infatti il part-time involontario è passato dal 40,2% al 63,6% (Istat, 2015b) comportando, oltre ad una perdita economica per le famiglie, una profonda modifica nella natura dell'istituto per lo più destinato a risolvere i disequilibri tra la gestione della vita lavorativa e quella privata.

6.2.2 Modelli asimmetrici nella gestione degli impegni familiari e di cura

Le trasformazioni nel mondo del lavoro e la dilatazione dei tempi e degli spazi di lavoro hanno, dunque, imposto nuove riflessioni anche sul rapporto tra l'organizzazione del lavoro e quella della vita privata (Canal, 2015). La progressiva e continua riduzione dei confini tra sfera privata e sfera lavorativa a svantaggio di quella privata, ha ulteriormente evidenziato l'importanza di andare oltre il concetto di "conciliazione" che indicava la necessità di raccordare i due ambiti spesso contrapposti (Curli, 2004; Canal, 2015). In tal senso vi è un ulteriore conferma dell'opportunità di far riferimento a costrutti teorici che rappresentino il problema di considerare le due sfere in modo congiunto e contiguo. In questa visione il termine work-life balance, sembra meglio rappresentare e ricomprendere i diversi profili che contraddistinguono nella società odierna le ampie "interferenze" della sfera lavorativa su quella privata (Canal, 2015).

Allo stesso tempo il definitivo passaggio dall'utilizzo del concetto di conciliazione a quello di work-life balance, consentirebbe anche di cogliere e di valorizzare alcuni cambiamenti anche strutturali che si stanno producendo all'interno delle coppie. Due sono i principali elementi da considerare, tra loro strettamente interrelati: da una parte l'emergere dei "nuovi padri" e, dall'altra, i cambiamenti nella divisione dei compiti tra le coppie (Murgia e Poggio, 2012; Ruspini e Zajczyk, 2008 e Istat, 2008).

Il progressivo aumento della presenza delle donne nel mercato del lavoro ha, seppure in parte, scardinato il paradigma della famiglia con l'uomo *breadwinner* e la donna *caregiver*, proponendo sempre più il modello della famiglia a due percettori. È pur vero che l'innalzamento della partecipazione femminile nel mercato del lavoro non ha avuto gli stessi effetti sulla divisione dei compiti di cura e sia che si tratti di famiglie monoreddito che a doppio reddito, le donne sono sempre le protagoniste nella gestione dei figli (Demurtas e Menniti, 2015). Tuttavia, si evidenzia una tendenza verso la crescita del tempo che i padri dedicano ai figli che, è comunque superiore tra le famiglie in cui le donne risultano occupate rispetto a quelle in cui non lo sono (Demurtas e Menniti, 2015).

Come noto in linea generale esiste un ampio gap tra uomini e donne nel tempo che ciascuno dedica al lavoro domestico e familiare, ovviamente a svantaggio delle donne. Tuttavia, va segnalato che una riduzione del gap si evidenzia tra le coppie che convivono, seppure solo per il fatto che le donne che vivono in unioni informali dedicano meno tempo alle attività di gestione familiare. La partecipazione degli uomini alle attività domestiche e familiari, invece aumenta nel caso in cui abbiano sperimentato unioni precedenti (Meggiolaro, 2015).

Sulla partecipazione dei padri alla cura dei figli, e sulla quantità di tempo che essi vi dedicano, inoltre, incidono diversi aspetti, come le caratteristiche anagrafiche, l'istruzione, nonché ovviamente l'età e il numero di figli, ma anche il luogo in cui vive la coppia; tali fattori possono intervenire in modo diverso sul comportamento tra uomini e donne e possono ad esempio determinare una crescita dell'impegno degli uomini o una diminuzione di quello delle donne (Demurtas e Menniti, 2015).

Tra i fattori che, inoltre, hanno un certo peso nell'incoraggiare la condivisione della cura familiare, vi sono anche le caratteristiche della madre. Come detto, se le donne sono occupate è molto più probabile che il padre abbia un atteggiamento molto partecipativo e collaborativo, ma oltre a questo alcune variabili sembrano avere per le donne un peso maggiore; ad esempio la maggior parte delle donne con un elevato titolo di studio ha accanto un partner collaborativo, mentre per gli uomini questo aspetto non sembra essere rilevante (Canal, 2012). Va, inoltre, rilevato come sia forte l'insieme degli elementi valoriali e culturali che contraddistinguono il vissuto delle donne: la probabilità di avere un partner partecipativo, infatti, è maggiore nei casi in cui le donne da piccole vivano in un contesto in cui il lavoro femminile era diffuso (Canal, 2012).

In molti studi ci si sofferma sul fatto che ad influenzare la collaborazione dei partner sono più le caratteristiche delle donne che non quelle dell'uomo; la partecipazione dei padri o compagni, si innesca, infatti molto di più laddove le donne optino per una "richiesta di aiuto" (Smith, 2004; Bruzzese e Romano, 2006), dettata dagli impegni lavorativi, da modelli culturali di riferimento o anche da una decisa capacità di negoziazione (Canal, 2012).

Tuttavia rimangono ancora forti squilibri sul tipo di coinvolgimento degli uomini nella gestione della vita familiare, che generalmente ripropongono i classici stereotipi di genere. Va in primo luogo evidenziato che se per le madri non vi è una variazio-

ne del coinvolgimento rispetto al genere del figlio, per i padri l'investimento sembra aumentare se il figlio è maschio (Demurtas e Menniti, 2015).

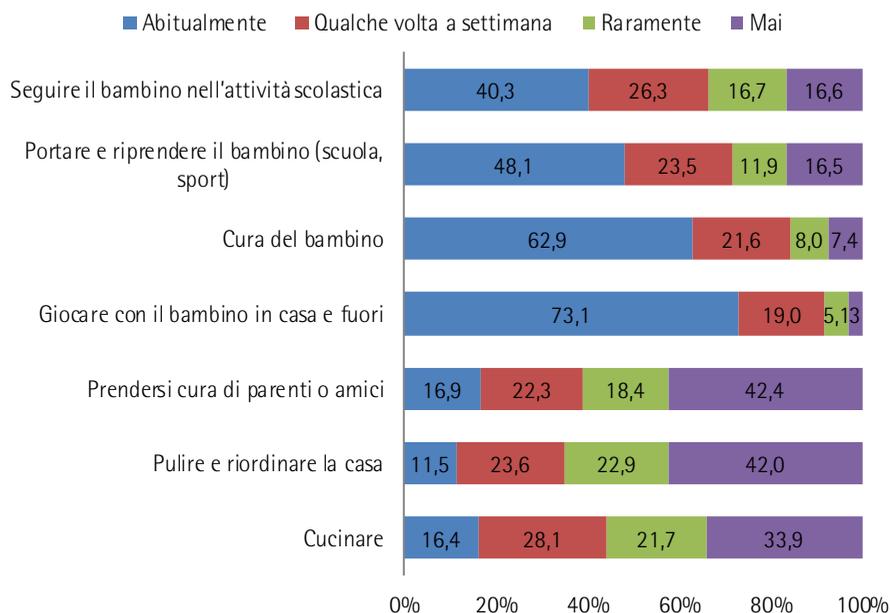
6.2.3 Caratteristiche ed intensità della partecipazione del partner negli impegni familiari

Osservando i comportamenti familiari è utile riflettere sulla simmetria nella gestione della complessità della vita domestica con la consapevolezza che anche quando le donne hanno un titolo di studio elevato e i partner collaborano, non sempre vi è un equilibrio tra uomo e donna nella divisione di tutte le "faccende" di casa. Anche considerando le donne occupate esistono delle attività (come ad esempio pulire) che rimangono a quasi totale appannaggio delle donne, mentre al contrario vi è una quasi simmetria nella cura dei figli; agli uomini, invece, rimangono fortemente di competenza le attività di gestione amministrativa e finanziaria e quella di affari e rapporti (Bergamante, 2010). È, inoltre, interessante notare che nel caso in cui le donne siano inattive cambia decisamente il profilo della partecipazione dei coniugi; la cura dei figli rimane condivisa, ma cala di molto il contributo maschile, ad esempio nel fare la spesa, mentre rimane sempre molto elevato l'impegno nelle gestione amministrativa e negli affari più complessi (Bergamante, 2010).

Attraverso i dati dell'indagine Isfol-Plus¹⁸⁹, è possibile approfondire il tema del contributo di uomini e donne alla vita quotidiana e analizzare i modelli di divisione del lavoro all'interno dei nuclei familiari e qualificarli rispetto al tipo di impegno in cui sono coinvolti (Figura 6.6).

¹⁸⁹ L'indagine Isfol-Plus (Participation Labour Unemployment Survey) è una rilevazione campionaria che studia le caratteristiche e le aspettative degli individui nel mercato del lavoro in Italia. L'indagine è alla sua settima annualità (wave) e nel 2014 ha coinvolto oltre 55.000 individui, contattati attraverso interviste telefoniche – eseguite con sistema CATI – somministrate esclusivamente al rispondente, con una rilevata quota di interviste panel). L'indagine Isfol-Plus ha l'obiettivo di osservare le dinamiche occupazionali e le caratteristiche dei giovani, delle donne e delle persone con più di 50 anni, della disoccupazione, dei percorsi formativi, della ricerca di lavoro, nonché della conciliazione tra lavoro e vita privata. Per una approfondita trattazione dei contenuti e della metodologia si rimanda a: Mandrone E. Radicchia D., Plus, Rubettino Editore, 2012 e Giammatteo M., *L'indagine campionaria Isfol-Plus: contenuti metodologici e implementazione*, Studi Isfol 2009/3 http://www.isfol.it/Studi_Isfol. I dati sono disponibili on line sul sito: <http://www.isfol.it/open-data-delle-ricerche/isfol-microdati>.

Figura 6.6 Frequenza di collaborazione del partner nella gestione degli impegni familiari, donne con età inferiore ai 50 anni (val.%)



Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

La frequenza con cui i mariti o i compagni collaborano alle attività quotidiane varia notevolmente a seconda che si tratti della cura dei figli oppure no. In linea generale le attività a cui si dedicano meno i partner sono quelle relative alla pulizia e riordino della casa e quella della cura di familiari anziani o ammalati: quasi il 65% delle donne, infatti afferma che il marito/compagno non interviene mai o raramente nella pulizia della casa e nella cura di persone non autosufficienti. Tra le attività più "casalinghe", cucinare è un compito che viene svolto con maggiore regolarità e circa il 45% delle donne dichiara che il proprio partner cucina abitualmente o qualche volta a settimana.

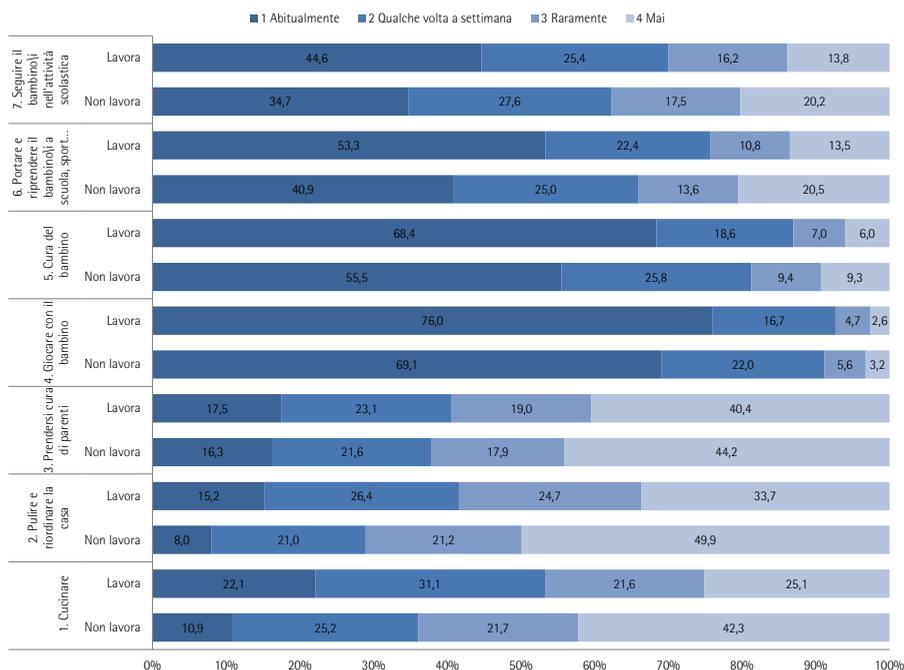
Il tempo dedicato ai figli dai padri è decisamente superiore rispetto a quello dedicato alle altre attività, tuttavia è evidente che alcuni ostacoli che siano culturali, ma forse più che altro lavorativi, impediscono agli uomini una partecipazione completa e piena alla vita dei bambini. Se oltre il 73% dei padri passa del tempo a giocare con i figli abitualmente, al crescere della gravosità dell'impegno diminuisce il coinvolgimento del genitore maschio: si passa infatti a circa il 63% per quanto riguarda la cura del bambino, a poco più del 48% relativo ad accompagnare il figlio a scuola o a fare sport, fino ad arrivare a circa il 40% di padri che abitualmente segue il bambino nell'attività scolastica. Le differenze percentuali sono, tuttavia, tali da confermare che gli uomini preferiscono gli aspetti ludici-affettivi, più svincolati da orari e pianificazioni, al "dovere" e alla "cura".

Se confrontiamo l'impegno del partner rispetto alla condizione professionale della donna emergono interessanti spunti di riflessione (Figura 6.7). In generale gli uomini partecipano di più se la donna lavora, anche se permane una tendenza verso una decrescita dell'impegno via via che le attività si fanno più complesse e coinvolgenti anche in termini di tempo.

Quando le donne risultano occupate, aumenta per tutte le attività qui considerate il contributo abituale del marito o del compagno. In particolare il maggiore impegno riguarda il cucinare, ma anche la cura del bambino e il suo accompagnamento a scuola o in altri luoghi (e in parte anche il seguire il bambino nelle attività scolastiche). Sembra opportuno precisare, inoltre che solo per quello che riguarda tutte le attività legate agli impegni genitoriali, quando le donne sono occupate, si osserva una riduzione delle percentuali relative a tutte le modalità che indicano una frequenza di collaborazione inferiore a quella abituale (qualche volta a settimana, raramente e mai).

Infine, si segnala un aumento del lavoro domestico da parte degli uomini, sempre nel caso in cui la donna risulta impegnata in un'attività lavorativa, attività che per circa il 15% diventa abituale e per un ulteriore 26% interessa qualche giorno a settimana. L'impegno di prendersi cura di parenti e amici non mostra differenze significative rispetto la condizione occupazionale della donna, probabilmente perché rappresenta un ambito più limitato e ristretto alla propria sfera affettiva, che implica un intervento personale non facilmente intercambiabile all'interno della coppia.

Figura 6.7 Frequenza di collaborazione del marito o del compagno nella gestione degli impegni familiari per condizione occupazionale della donna, donne con età inferiore ai 50 anni (val. %)



Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Abbiamo visto che al crescere della gravosità delle attività, per certi versi diminuisce il coinvolgimento dei mariti o dei compagni (e questo si riscontra anche quando la donna lavora, eccetto che nella cura dei parenti). Alcune analisi (Rosina e Saraceno, 2008) hanno mostrato che tale minor coinvolgimento è riscontrabile anche nei casi in cui gli uomini siano uniti a donne altamente istruite; la ragione è da ricercare nel fatto che gli uomini, evidentemente coinvolti in percorsi di carriera esigenti e promettenti, spesso non riescono a trovare tutto il tempo che necessiterebbe (o anche che vorrebbero). In queste coppie sembra dunque evidenziarsi una minore partecipazione degli uomini alla vita familiare (Rosina e Saraceno, 2008) con un ovvio aggravamento degli oneri a carico delle donne, spesso risolto con l'acquisto di tempo/lavoro sostitutivo all'esterno dell'ambito familiare (Bergamante, 2010), a meno che non si abbia la fortuna di poter usufruire del coinvolgimento gratuito e continuativo dei nonni.

Tuttavia i dati dell'Indagine Isfol-Plus (Tabella 6.6) mostrano che al crescere del titolo di studio della donna, aumenta anche l'impegno abituale dell'uomo; l'unica attività su cui diminuisce leggermente il coinvolgimento è quella che riguarda il seguire i figli nelle incombenze scolastiche, ma le differenze sono minime.

In particolare a crescere in modo decisamente consistente è l'impegno nel cucinare e nel pulire e riordinare la casa: i compagni di donne con la laurea, infatti, cucinano

abituamente nel 22,2% dei casi e si occupano della casa nel 16,1%; i valori associati alle coppie in cui la donna ha al massimo la licenza media scendono invece rispettivamente al 13,1% e al 9,1%, mentre ad un livello intermedio si collocano le famiglie in cui le donne hanno un diploma secondario.

In tal senso sembra confermarsi l'idea che nelle coppie dove le donne hanno elevati livelli di studio gli uomini riescano a superare l'ostacolo culturale delle attività prettamente femminili, pur non riuscendo per ragioni di tempo a poter coprire tutto lo spettro dei possibili impegni familiari¹⁹⁰.

Il contesto territoriale in cui la coppia vive sembra ancora frenare una gestione familiare condivisa per le donne che vivono al Sud, soprattutto per tutto ciò che interessa la partecipazione del partner nelle attività domestiche (cucinare e pulire e riordinare casa), mentre si sono notevolmente ridotte le differenze geografiche dei padri nella cura dei figli. Anche l'età della donna mostra differenze nel tipo di condivisione della gestione familiare; in particolare sono le classi di età centrali in cui si osservano quote più elevate di donne che possono contare sulla partecipazione quotidiana del partner alla vita domestica e/o di cura dei figli in molte delle sue forme. Un discorso simile riguarda la qualità della condivisione delle donne in possesso di elevati titoli di studio. Al contrario tra i 18 e 29 anni, dove bassa è la presenza di donne altamente istruite, la collaborazione dei partner è meno indicata e riguarda per lo più aspetti più "consueti" come ad esempio "giocare con i figli".

¹⁹⁰ Si veda a tal proposito *Osservatorio Isfol n. 1/2012*, "Paternità e cura familiare. Quando il lavoro è condiviso", di Canal T., <http://www.isfol.it/osservatorio-isfol/osservatorio-isfol-ii-n.1-2012>.

Tabella 6.5 Incidenza con cui il marito o il compagno svolge abitualmente le attività di gestione familiare per alcune caratteristiche della donna (val. %)

| Caratteristiche della donna | Cucinare | Pulire e riordinare la casa | Prendersi cura di parenti o amici | Giocare con il bambino (età <10 anni) in casa e fuori | Cura del bambino (età <10 anni) | Portare e ri-prendere il bambino (età <10 anni) (scuola, sport) | Seguire il bambino (età <14 anni) nell'attività scolastica |
|-----------------------------|----------|-----------------------------|-----------------------------------|---|---------------------------------|---|--|
| Lavora | 22,1 | 15,2 | 17,5 | 76,0 | 68,4 | 53,3 | 39,9 |
| Non lavora | 10,9 | 8,0 | 16,3 | 69,1 | 55,5 | 40,9 | 32,1 |
| Media inferiore | 13,0 | 9,1 | 15,3 | 69,4 | 59,4 | 45,2 | 37,0 |
| Diploma | 18,1 | 12,5 | 17,6 | 73,2 | 62,6 | 48,6 | 36,6 |
| Laurea | 22,2 | 16,1 | 20,0 | 77,5 | 68,0 | 50,5 | 35,8 |
| Da 18 a 29 anni | 14,0 | 11,8 | 15,8 | 66,2 | 55,9 | 40,3 | 30,3 |
| Da 30 a 39 anni | 17,2 | 13,4 | 14,9 | 74,7 | 65,8 | 49,4 | 36,7 |
| Da 40 a 49 anni | 18,0 | 12,1 | 16,7 | 73,9 | 62,1 | 49,0 | 37,4 |
| Da 50 a 64 anni | 15,1 | 9,9 | 18,4 | - | - | - | - |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

La tendenza nelle nuove generazioni di un maggior desiderio da parte degli uomini e dei padri di intervenire attivamente, soprattutto nella gestione dei figli, è anche dimostrata dai dati relativi all'utilizzo dei congedi parentali che, come noto possono essere fruiti appunto anche dai padri (seppur non per tutte le categorie di lavoratori). A tutt'oggi sono decisamente più le madri che i padri ad utilizzare i congedi parentali e gli strumenti classici di conciliazione (part-time, permessi, ecc.), tuttavia i dati dell'Inps mostrano che dal 2009 al 2013 la quota di congedo usufruito dai padri lavoratori dipendenti è passata dall'8,7% al 12,0%. Tra i lavoratori a tempo determinato tale valore arriva addirittura al 22,4%.

Attraverso l'Indagine Plus è possibile approfondire il tema dell'utilizzo dei congedi da parte dei genitori. Risulta che il 36,7% dei genitori di figli con un'età inferiore ai 14 anni ha fatto ricorso al congedo parentale; per il 10% di queste famiglie, inoltre, ne hanno usufruito entrambi i genitori.

Interessante risulta la lettura delle ragioni per cui al contrario si è scelto di non utilizzare i congedi parentali (Tabella 6.6). Il motivo prevalente è legato al fatto che uno dei due genitori non lavorava (27,4%) che, ovviamente nel caso delle donne sale a quasi il 36%. Tuttavia è evidente anche una mancanza di attrattività di questo strumento: il 26% dei genitori, infatti dichiara di non averne fatto ricorso perché non interessato. Sembra inoltre opportuno sottolineare la presenza di una quota pari al 6,1% di genitori che sostiene di non aver utilizzato il congedo perché non era a co-

noscenza delle sue possibilità di utilizzo; tale percentuale sale a quasi l'80% nel caso dei padri.

Infine, quasi il 12% afferma di non averlo utilizzato perché non previsto dal contratto e una quota intorno all'11% riteneva il congedo poco conveniente da un punto di vista economico.

Spesso il mancato ricorso al congedo parentale è anche frutto della paura di possibili discriminazioni sul lavoro e di scarso investimento sulla persona da parte dell'azienda; questo sembra essere in parte confermato dal dato che vede il 3,2% dei genitori intimorito dal fatto che nella sua azienda i congedi non vengono utilizzati da nessuno. Tale percentuale riferita alle donne sale al 3,8% ed è anche in linea con il maggior timore che le donne hanno rispetto all'idea che un figlio possa compromettere o rallentare la carriera o ridurre le opportunità lavorative: sempre facendo riferimento ai dati dell'Indagine Plus, infatti, si osserva che circa il 42% delle donne teme per il proprio futuro lavorativo (il valore riferito agli uomini scende al 21,3%).

Tabella 6.6 Ragioni del mancato ricorso ai congedi parentali, uomini e donne con figli minori di 14 anni (val. % si, possibili più risposte)

| | Uomo | Donna | Totale |
|--|------|-------|--------|
| Abbiamo concordato che ne usufruisse solo uno di noi | 17,8 | 15,4 | 16,5 |
| Non era previsto nel contratto | 12,4 | 11,4 | 11,9 |
| Non lavorava | 17,6 | 35,6 | 27,4 |
| Ragione per cui non si è fatto ricorso ai congedi parentali | | | |
| Non era conveniente economicamente | 12,1 | 9,8 | 10,8 |
| Perché non era interessato | 31,7 | 22,1 | 26,5 |
| Perché nel suo ambiente di lavoro non li prende nessuno | 2,5 | 3,8 | 3,2 |
| Perché non eravamo a conoscenza di questa possibilità | 7,8 | 4,7 | 6,1 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

6.2.4 Un confronto tra possibili modelli di conciliazione delle coppie

Come anticipato stiamo assistendo ad alcune trasformazioni (seppur ancora decisamente imperfette) nella quantità di tempo che gli uomini dedicano alla famiglia e alle problematiche quotidiane di gestione. È però evidente che alcuni fattori continuano ad essere un ostacolo alla piena capacità delle coppie o in generale delle famiglie (soprattutto se monogenitoriali) di sostenere gli impegni di cura, con una penalizzazione che tuttora continua sul fronte della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Come noto, infatti il divario tra il tasso di occupazione delle madri e quello delle donne senza figli è molto ampio, e su tutto il territorio nazionale, resta comunque più elevata la mancata partecipazione al mercato del lavoro per le madri con fi-

gli in età inferiore ai tre anni proprio in ragione della scarsa offerta di servizi di cura destinati ai bambini più piccoli (Bergamante, 2012).

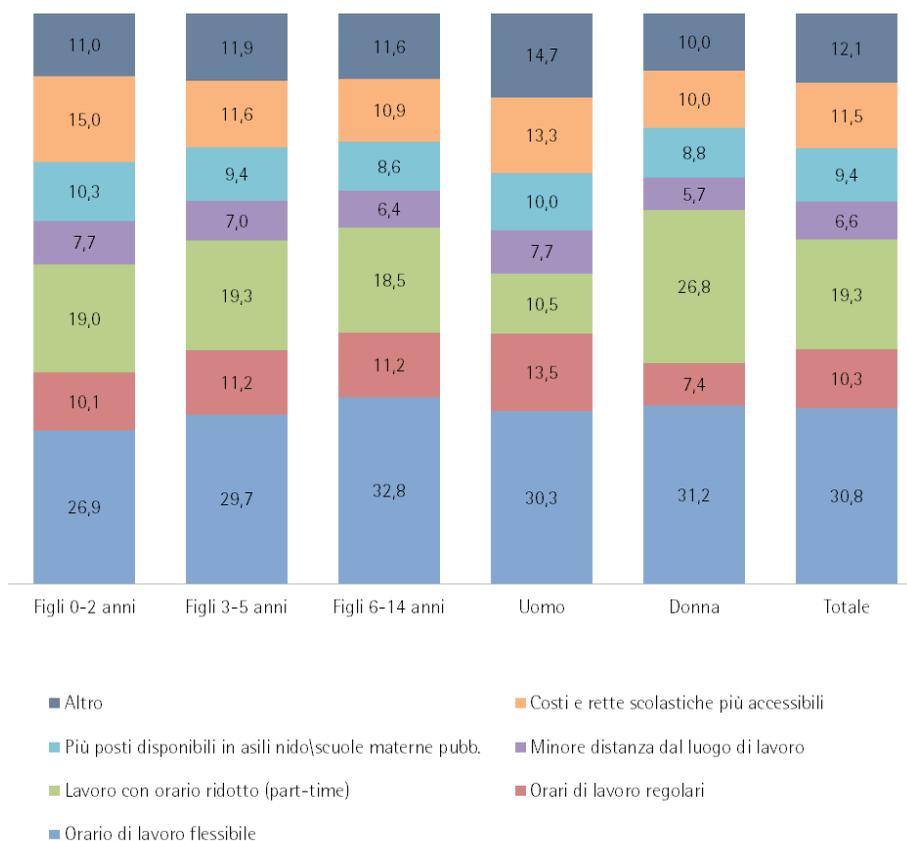
L'importanza della disponibilità e diffusione di strumenti di work-life balance e di politiche di conciliazione è ormai un tema ampiamente discusso. È largamente documentato il ruolo positivo di questi sistemi nel favorire un equilibrio tra la sfera familiare e quella lavorativa e nell'incoraggiare, dunque, l'ingresso e la permanenza delle donne nell'occupazione. Tuttavia, va ricordato l'offerta di servizi per l'infanzia o per l'assistenza di persone non autosufficienti risulta ancora decisamente scarsa (Bergamante e Canal, 2011) e con nette differenze territoriali. Secondo gli ultimi dati Istat disponibili¹⁹¹, per l'anno scolastico 2012-2013, la percentuale di Comuni che offrono servizi socio-educativi per la prima infanzia, sia sotto forma di strutture sia di trasferimenti alle famiglie per la fruizione di servizi privati, è del 56,3%, ma l'incidenza varia dal 22,7% al Sud all'81,9% al Nord-est. Bassa è anche l'incidenza dei bimbi fra 0 e 2 anni che hanno usufruito di asili nido, pari al 13% e anche in questo caso si osserva una netta disparità territoriale: dal 3,5% del Sud al 17,3% del Centro.

Allo stesso tempo negli ultimi anni la flessibilità degli orari di lavoro, che da più parti viene indicata come uno degli elementi fondamentali per migliorare l'equilibrio vita-lavoro, non è aumentata, ma anzi i tempi di lavoro si sono sempre più dilatati. Inoltre, sembra opportuno sottolineare come l'atipicità contrattuale abbia inciso negativamente sulla possibilità di conciliare; a molte tipologie contrattuali, infatti, è preclusa la possibilità di usufruire anche di quei pochi strumenti previsti per il sostegno delle esigenze di cura. Vale anche la pena ricordare come la crescita esponenziale del part-time involontario abbia decisamente fatto perdere a questo istituto le sue caratteristiche di strumento di conciliazione, allontanandolo ancora di più dal ruolo esemplare che invece assume ad esempio nei paesi Scandinavi. In ultimo il quadro è ulteriormente aggravato dall'innalzamento dell'età pensionabile che per molti versi ha reso indisponibili i nonni nella gestione (spesso quotidiana) dei figli.

La Figura 6.8 mostra i fattori principali che renderebbero più semplice e possibile la conciliazione tra lavoro e vita privata per le coppie con figli minori di 14 anni. Un orario di lavoro flessibile, con un'incidenza superiore al 30%, è l'elemento privilegiato, sia dal partner maschile sia femminile, con un andamento crescente rispetto all'età del bambino. Per la donna svolge un ruolo molto importante anche il part time (26,8%), mentre l'uomo propone soluzioni più variegate, ovvero chiede orari di lavoro regolari, minori costi delle rette scolastiche e maggiori posti disponibili negli asili nido. Quest'ultimo aspetto, assume, ovviamente, un ruolo rilevante soprattutto per chi ha figli tra i 0 e i 2 anni, confermando i costi elevati e la scarsa disponibilità di servizi socio-educativi per la prima infanzia.

¹⁹¹ "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia - Anno scolastico 2012/2013", Report statistici Istat <http://www.istat.it/it/archivio/129403>.

Figura 6.8 Fattori che renderebbero più semplice e possibile la conciliazione per età dei figli e genere, coppie con figli minori di 14 anni con almeno un occupato nel nucleo familiare (val. %)



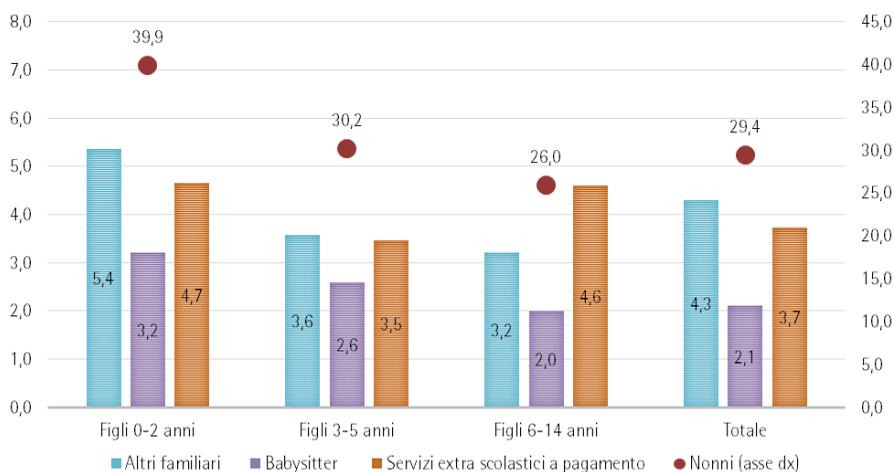
Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Queste caratteristiche che incrociano la dimensione del mercato del lavoro con quella dei servizi stanno dando vita ad un ridimensionamento delle differenze di genere nel riuscire a conciliare la vita lavorativa con quella familiare. Su questo aspetto incide da una parte una maggiore propensione e interesse degli uomini a partecipare attivamente alla vita familiare (Canal, 2013; Bruzzese e Romano, 2006), ma soprattutto risultano determinanti altri fattori tra cui il contratto di lavoro, il reddito, il carico di lavoro e la sua distribuzione nel tempo, nonché ovviamente il livello d'istruzione e il luogo di residenza (Canal, 2013).

Nel difficile tentativo di conciliare vita lavorativa e famiglia, il 77% delle coppie con figli minori di 14 anni ricorre ad un aiuto esterno e per oltre il 35% dei casi è una necessità che si presenta quotidianamente. La Figura 6.9 mostra come nel 30% dei casi l'aiuto quotidiano arriva dai nonni, mentre un ruolo residuale è svolto da altri

familiari, 4,3%, dai servizi extra scolastici, 3,7% e solo un 2% dalla babysitter. Tra chi ha bambini molto piccoli, inferiori a 3 anni, l'aiuto quotidiano diventa una necessità ancora più stringente e la cura dei nonni raggiunge quasi il 40%, probabilmente per supplire e/o integrare la scarsa diffusione di servizi socio-educativi per la prima infanzia.

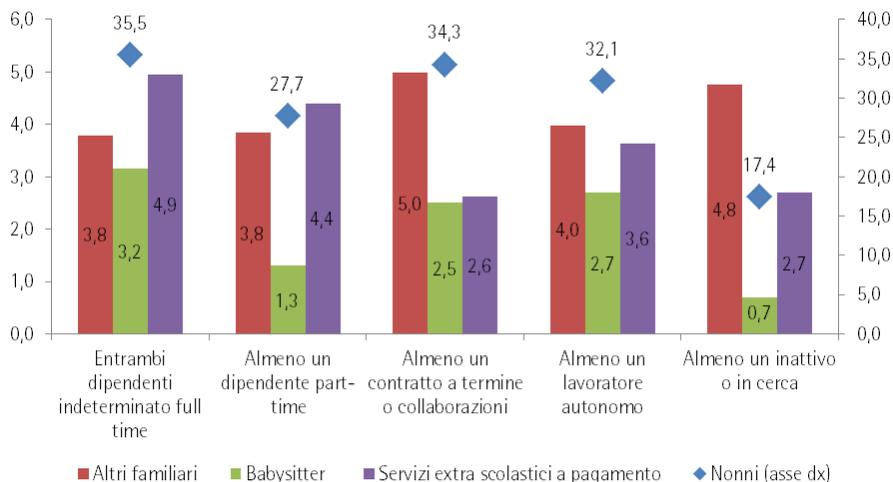
Figura 6.9 Persone che quotidianamente supportano i genitori nella cura del bambino per età dei figli, coppie con figli minori di 14 anni con almeno un occupato nel nucleo familiare (val. %)



Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

La condizione occupazionale dei genitori crea ovvie differenze nella necessità di un aiuto quotidiano per la cura del bambino (Figura 6.10): sono soprattutto le coppie che lavorano entrambe full-time a ricercare un maggiore sostegno giornaliero. Nel 35% dei casi questo aiuto arriva dai nonni, ma assume un ruolo rilevante anche l'utilizzo quotidiano di servizi a pagamento, in particolare babysitter 3,2% e servizi extra scolastici 4,9%, probabilmente grazie alle maggiori disponibilità economiche della famiglia. Anche la presenza all'interno della coppia di un contratto a termine o di collaborazione crea analoghe necessità di aiuto quotidiano, ma in questo caso ai nonni si affiancano altri familiari, piuttosto che servizi a pagamento, mostrando possibili vincoli di budget. Il part-time rappresenta sempre un valido strumento di conciliazione nella gestione familiare, la presenza di questo istituto all'interno della coppia che lavora riduce l'impegno quotidiano dei nonni al 27,7%, incidenza che scende, in ogni caso, al 17% per le coppie con almeno un partner che non lavora.

Figura 6.10 Persone che quotidianamente supportano i genitori nella cura del bambino per condizione occupazionale dei genitori, coppie con figli minori di 14 anni con almeno un occupato nel nucleo familiare (val. %)



Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

6.2.5 A che punto siamo

Da quanto fin qui esposto è evidente come quello dell'equilibrio vita lavoro, oltre ad essere ancora un elemento cardine, sia diventato un obiettivo sempre più difficile da raggiungere.

Negli ultimi anni si è ampiamente discusso sul ruolo che potrebbe avere un'ampia e diffusa implementazione del welfare aziendale che, oltre a consentire una migliore produttività degli occupati, porterebbe anche ad una riduzione dell'assenteismo nonché alla crescita del benessere nei luoghi di lavoro. Lo sviluppo di sistemi di welfare aziendale sembra quanto mai fondamentale considerando in particolar modo la scarsa disponibilità di risorse statali da poter destinare a questi servizi. Tuttavia nonostante ci siano alcuni ottimi esempi aziendali su questo versante, siamo ancora lontani da un loro proficuo sviluppo. Il problema riguarda sostanzialmente le caratteristiche del tessuto produttivo italiano che, essendo per lo più costituito da piccole imprese rende o troppo onerosi o inapplicabili strumenti di questa natura. Non a caso si sta ragionando e lavorando su ipotesi di creazioni di reti tra imprese e strutture che a livello territoriale possano ricostruire e sostenere i sistemi di welfare.

Nel frattempo si sta intervenendo con l'obiettivo di sostenere la conciliazione, ma in modo più che altro emergenziale, in attesa di un investimento complessivo e strutturale sui servizi per l'infanzia.

In tale direzione sembra andare il voucher per acquistare servizi di baby sitting o sostenere i costi delle rette dei servizi per l'infanzia (pubblici o privati accreditati) che, pur essendo un valido strumento anche in termini economici, rimane appannaggio esclusi-

vo delle madri e, almeno per ora, sembra essere limitato nel tempo. Il voucher¹⁹² consiste in un contributo di 600 euro mensili (riproporzionato in caso di orario part-time) destinato alle madri lavoratrici dipendenti e iscritte alla gestione separata che viene erogato per un massimo di sei mesi (tre per le lavoratrici iscritte alla gestione separata). Tale contributo viene erogato in alternativa al congedo parentale

L'elemento positivo di questo strumento sta nel fatto che il contributo, da una parte sostiene le famiglie nelle esigenze di cura dei figli e, dall'altra, tende ad andare anche incontro all'esigenza dei datori di lavoro di poter contare maggiormente su una presenza femminile nei luoghi di lavoro. D'altro canto è però anche vero che la congiuntura economica e la conseguente riduzione delle disponibilità economiche delle famiglie, ha anche determinato un minor ricorso ai congedi parentali in ragione della loro scarsa remunerazione, comportando un aggravamento della possibilità di conciliare il lavoro con la famiglia. In tal senso il sistema del voucher può costituire un fattore compensativo; tuttavia, per ora, la misura non sembra essere ancora rifinanziata e, inoltre, come evidente non può sostituirsi agli interventi strutturali sul fronte dei servizi per l'infanzia che il sistema italiano richiederebbe.

Sulla stessa linea si colloca il c.d. Bonus bebè (varato all'interno della Legge di Stabilità 2015) che intende sostenere le famiglie con redditi inferiori ai 25.000 euro con un contributo erogato ai neo genitori (e ai casi di adozioni o affido preadottivo). Il contributo annuo è di 960 euro se il reddito è fino a 25.000 euro e si raddoppia per i redditi non superiori a 7.000 euro.

Di natura maggiormente strutturale è invece il D.Lgs. 80/2015 che riguarda le Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (per approfondimenti si veda cap. 2). Il Decreto, pur non intervenendo in modo completo sul riordino della materia, introduce alcune interessanti modifiche. In particolare appare utile evidenziare l'ampliamento delle tutele legate alla maternità, ma anche la spinta verso una maggiore flessibilità della fruizione dei congedi parentali (riduzione del periodo di preavviso, fruizione del congedo a ore, ampliamento delle fasce d'età dei figli).

Come noto, infatti, uno dei principali ostacoli all'equilibrio vita-lavoro è una persistente rigidità degli orari di lavoro e in tal senso la possibilità di ricorrere al congedo come strumento di flessibilità, non può che costituire un elemento di forza. Tuttavia, per alcune categorie di lavoratori (gli iper precari non garantiti) che non hanno diritto ai congedi, la flessibilità organizzativa e oraria rimane, almeno per ora, l'unica soluzione possibile.

Infine è opportuno sottolineare come la gran parte delle modifiche e degli strumenti proposti, di fatto non considerino le nuove esigenze di partecipazione dei mariti/compagni e dei padri, limitandosi purtroppo a continuare a pensare la gestione della famiglia solo un problema delle donne. È certamente difficile innovare l'insieme degli strumenti di conciliazione senza oneri aggiuntivi, ma i nuovi profili del mercato del lavoro ed il suo polimorfismo impongono sempre più l'uscita da una visione mo-

¹⁹² Tale strumento è stato introdotto dalla L. 92/2012; il Ministero del Lavoro, con il decreto n. 287 del 24 ottobre 2014 ha definito per il biennio 2014-2015 i criteri di accesso e le modalità di utilizzo dei voucher. Tale decreto oltre ha ampliato l'importo del voucher e rilanciato la misura.

nodirezionale della questione in cui le donne rimangono l'unico elemento centrale. Quando i nonni delle nuove generazioni non potranno più sostituirsi al welfare nella cura dei nipoti perché impegnati nel lavoro (per effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile), è possibile che il già precario equilibrio si romperà, ma sarebbe quanto mai fondamentale provare ad intervenire prima.

6.3 Occupazione e fragilità economica

6.3.1 Introduzione

Quanto protegge il lavoro dagli imprevisti della vita? E quanto mette a repentaglio non averne uno? Per provare a rispondere a queste due domande, dal responso apparentemente scontato, sono state osservate le risposte di due diversi gruppi intercettati dall'indagine Plus, gli occupati e le persone in cerca di un'occupazione, alla seguente domanda: *"la sua famiglia sarebbe in grado di far fronte ad una spesa improvvisa di 300 euro con risorse proprie, senza ricorrere a prestiti o all'aiuto di qualcuno?"*.

Nell'ultima indagine Isfol-Plus¹⁹³ (relativa all'annualità 2014), infatti, sono state inserite due domande che permettessero di cogliere alcuni aspetti legati alla "fragilità" economica degli individui, oltre ovviamente a quelle relative al reddito individuale disponibile. Nello specifico, è stata indagata la capacità della famiglia di appartenenza dell'intervistato di far fronte a due livelli di spesa imprevista differenti con risorse proprie: 300 e 800 euro. Pur nascendo con obiettivi diversi dalle indagini Istat specificamente costruite per cogliere fenomeni legati a povertà e/o deprivazione materiale (a partire dall'indagine IT Silc¹⁹⁴) o dall'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia, l'indagine Plus rappresenta un terreno privilegiato per cogliere lo 'stato di salute economica' delle persone che lavorano o che sono in cerca di un'occupazione.

I risultati ottenuti dalla somministrazione delle due domande sono senza dubbio interessanti, evidenziando come forse la popolazione intercettata da Plus non sia poi così diversa da quella di altre indagini che nascono con obiettivi diversi:

- il 27% circa del totale della popolazione afferma di non essere in grado di affrontare una spesa imprevista di 300 euro;

¹⁹³ L'indagine Plus (Participation Labour Unemployment Survey) è un'indagine campionaria sull'offerta di lavoro. È realizzata dall'Isfol con l'obiettivo di arricchire la base informativa nazionale utile ai fini dell'analisi del mercato del lavoro italiano, consentendo stime di fenomeni rari e poco esplorati da altre rilevazioni o database di fonte amministrativa (Istat e Inps) e sintetizzando le esigenze di due principali filoni di ricerca: economico e sociologico.

¹⁹⁴ L'indagine campionaria sulle famiglie "Reddito e condizioni di vita", nata nel 2004, fornisce informazioni, sia a livello trasversale che longitudinale, sulla distribuzione dei redditi, sul benessere e la qualità della vita delle famiglie e sulle politiche economiche e sociali adottate a livello nazionale e/o europeo.
<http://www.istat.it/it/archivio/4152>.

- tra coloro che dichiarano di riuscire ad affrontare una spesa imprevista di 300 euro (il 73% della popolazione intervistata), ben il 36% afferma di non essere in grado di affrontare una spesa imprevista di 800 euro.

Se i risultati relativi alla soglia di 800 euro sembrano essere complessivamente in linea con quanto riportato in precedenza dall'indagine Istat sulle condizioni di vita, il risultato emerso rispetto alla soglia dei 300 euro rappresenta un dato per certi versi inaspettato nell'ambito di questa indagine. Tenendo in considerazione i due dati sopra riportati, sembra dunque di poter affermare come l'area del disagio economico sia piuttosto ampia. Si tratta, è bene specificarlo, di un valore che fa riferimento al nucleo familiare di appartenenza dell'intervistato nell'ambito di un'indagine indirizzata prevalentemente all'individuo¹⁹⁵. I dati a disposizione quindi, pur non permettendo di sviluppare un'analisi *ad hoc* su fenomeni quali ad esempio la c.d. "in work poverty"¹⁹⁶, tema rispetto al quale si rimanda a recenti e interessanti indagini ad hoc a livello nazionale (Cnel, 2014)¹⁹⁷, permettono tuttavia di sviluppare un'analisi approfondita su alcune fragilità (economiche e non) delle persone che lavorano, così come di quelle che un lavoro non lo hanno mai avuto o lo hanno perso. Sulla scia dunque di alcuni interessanti lavori che recentemente hanno messo in evidenza come "il lavoro non basta"¹⁹⁸, si focalizza l'attenzione in via prioritaria su quella quota degli intervistati di Plus che pur avendo un'occupazione dichiarata di avere delle fragilità economiche, tanto evidenti da non riuscire ad affrontare una spesa imprevista di 300 euro. Inoltre, l'analisi concentra l'attenzione anche nei confronti delle persone in cerca di lavoro intercettate dall'indagine Plus al fine di rendere l'analisi più completa e ricca di spunti di riflessione.

Il paragrafo si articola in due sezioni: nella prima viene presentata una riflessione generale su alcune dinamiche di impoverimento che negli ultimi anni hanno riguardato le persone occupate e quelle in cerca di un'occupazione; nella seconda parte,

¹⁹⁵ L'indagine Plus rileva dati sul reddito a livello individuale mentre a livello di reddito familiare raccoglie informazioni utilizzando classi molto ampie (da 0–1000 euro; da 1000–2000 ecc).

¹⁹⁶ Situazione di povertà riscontrabile in nuclei familiari nei quali almeno un componente possiede un'occupazione.

¹⁹⁷ Sul tema specifico, l'indagine del Cnel afferma/riporta: "L'Italia presenta dei tassi di in-work poverty - e cioè povertà relativa per famiglie in cui vi siano dei componenti che percepiscono un reddito da lavoro - e sono maggiori della media europea e, soprattutto, in aumento nel 2011 rispetto agli anni precedenti. Tale rischio di povertà, inoltre, risulta sensibilmente più elevato per i nuclei familiari in cui vi siano più componenti (anche in presenza di figli) e un solo percettore di reddito a basso salario. Questo aspetto mette in luce il lato debole del mercato del lavoro italiano, in cui la povertà trova origine da una scarsa intensità di lavoro all'interno delle famiglie, dovuta anche, ma non solo, alla bassa partecipazione (e occupazione) femminile. A questo si aggiunge una scarsa efficacia dei meccanismi di protezione sociale di ridurre il rischio di povertà attraverso politiche del lavoro passive o attive.

Dall'analisi emerge anche come la migliore protezione dal rischio di povertà trovi origine dalla presenza di più percettori di reddito da lavoro all'interno delle famiglie, che tuttavia in condizioni di disoccupazione (o inattività) diffusa, come succede nella attuale situazione di crisi, non trova adeguato supporto nel sistema di assistenza sociale e nelle politiche di attivazione al lavoro" ("Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi", Seminario Cnel luglio 2014, p. 83). Cfr.

http://www.aclifai.it/_documenti/1404462091_Rapporto_Working_Poor_CNEL_1lug2014.pdf.

¹⁹⁸ Si veda in proposito il libro di Chiara Saraceno 'Il lavoro non basta', Feltrinelli 2015, ma anche il contributo di Baldini su dati Banca d'Italia, in: <http://www.lavoce.info/archives/34308/controla-poverta-non-sempre-basta-il-lavoro/>.

attraverso un'analisi descrittiva si mostrano i risultati relativi alle principali differenze dei due diversi gruppi selezionati (occupati e in cerca di occupazione) a seconda della loro capacità di rispondere alla spesa imprevista di 300 euro.

6.3.2 Occupazione e dinamiche di impoverimento

Secondo l'indagine "Reddito e condizioni di vita" 2013 dell'Istat, la quota di coloro che non riesce a sostenere una spesa imprevista di 800 euro è superiore al 40% a livello nazionale, fenomeno in crescita abbastanza costante dal 2006, annualità nel quale il valore rilevato era di poco superiore al 28%¹⁹⁹. Tale valore rappresenta ovviamente una media tra situazioni molto diversificate soprattutto a livello geografico: 30% al Nord, 38% al Centro, oltre 55% al Sud. L'indicatore in questione rappresenta uno dei quesiti utilizzati per l'analisi della grave deprivazione materiale di individui e famiglie insieme a: 1. non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2. non poter sostenere una spesa imprevista; 3. non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4. non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; 5. non potersi permettere un televisore a colori; 6. non potersi permettere una lavatrice; 7. non potersi permettere un'automobile; 8. non potersi permettere un telefono; 9. essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito.

I nuovi dati pubblicati a luglio 2015 dall'Istat sulla povertà assoluta²⁰⁰ riportano che fra le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione l'incidenza della povertà assoluta nel 2014 è tre volte più alta (16,2%) rispetto ad una famiglia con un occupato, che mostra un valore del 5,2%; tra gli occupati il valore più alto si registra tra le famiglie di operai, (9,7%). In famiglie con a capo imprenditori, liberi professionisti o dirigenti l'incidenza è inferiore al 2%. La condizione e posizione professionale hanno sicuramente il loro ruolo nel determinare la possibilità di spesa di ciascuna famiglia, ma non bastano per spiegare come 1 milione e 470 mila famiglie in Italia vivano in condizione di povertà assoluta senza dunque riuscire a sostenere una spesa mensile minima, che consenta uno standard di vita sommamente accettabile. Indubbiamente il lavoro rappresenta uno dei fattori principali²⁰¹ contro il rischio di povertà ed è fondamentale per ridurre l'esposizione, ma i fattori che influiscono su una famiglia povera sono molteplici e differenti tra di loro. In Italia la povertà assoluta nel Mezzogiorno (8,6%) è quasi il doppio rispetto al Centro e al Nord (rispettivamente il 4,8% e il 4,2%). Nel Mezzogiorno si tratteggia una dimensione di deprivazione più legata alle realtà rurali con una incidenza della povertà nei piccoli comuni

¹⁹⁹ Dati I.ISTAT. Cfr. <http://dati.istat.it/>.

²⁰⁰ L'Istat definisce una famiglia assolutamente povera quando ha una spesa mensile per consumi inferiore o uguale alla soglia di povertà assoluta data dal "valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza".

Cfr. <http://www.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta>.

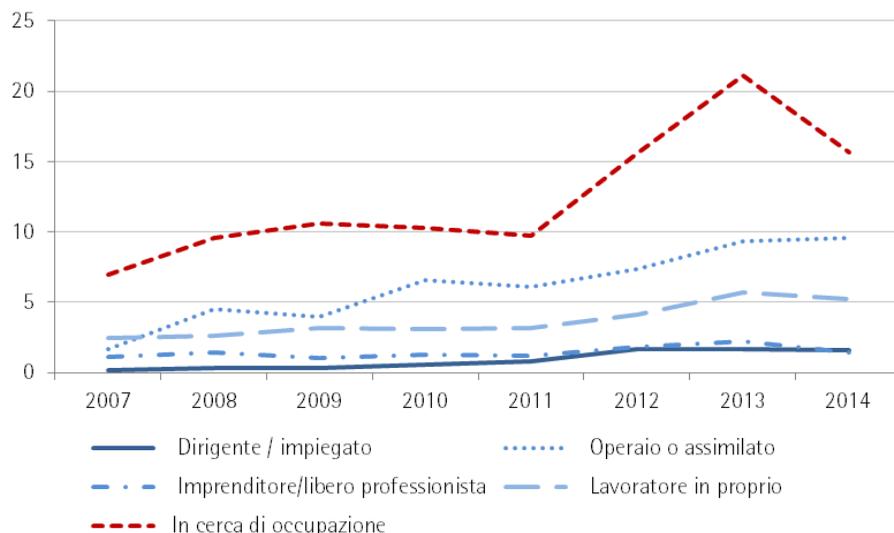
²⁰¹ Baldini M. (2015) "Contro la povertà non sempre basta il lavoro", Lavoce.info del 20.04.15, <http://www.lavoce.info/archives/34308/contro-la-poverta-non-sempre-basta-il-lavoro/>.

quasi doppia rispetto a quella rilevata nelle aree metropolitane (9,2% contro 5,8%), inversamente con quanto accade al Nord dove l'incidenza più elevata si ha nelle aree metropolitane (7,4% contro 3,9%). Le famiglie numerose con cinque o più componenti continuano ad avere livelli elevati di povertà assoluta (16,4%), e in particolare se nella famiglia sono presenti tre o più figli (16%); inoltre se vi sono almeno tre figli minori l'incidenza sale al 18,6%. Anche l'età rappresenta un fattore di influenza, la povertà diminuisce, infatti, all'aumentare dell'età della persona di riferimento, fra i giovani fino ai 34 anni è dell'8,3%. Lo stesso vale per la scolarità, più il titolo di studio è basso, maggiori sono i rischi di avere una elevata incidenza della povertà assoluta, infatti una persona con diploma e oltre ha una incidenza del 3,2% quasi un terzo rispetto a chi non ha titolo di studio (8,4%).

Influiscono sul rischio di povertà indubbiamente le differenze territoriali, le tipologie familiari e il background familiare, ma anche fattori più specifici e personali legati alla salute, al capitale umano, alla capacità di attivarsi e il grado di soddisfazione della propria vita.

Infine, la Figura 6.11 relativa all'incidenza complessiva, dal 2007 al 2014, della povertà assoluta a seconda della condizione professionale dell'individuo mostra un generale intensificarsi, negli ultimi anni, delle situazioni di difficoltà, anche per coloro che, formalmente, dovrebbero essere più garantiti dal posto di lavoro.

Figura 6.11 Povertà assoluta e condizione lavorativa, Anni 2007-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, 2015

6.3.3 Gli "economicamente fragili" nell'indagine Plus

L'analisi che si intende condurre focalizza l'attenzione su due gruppi specifici: gli occupati e le persone in cerca di occupazione. In entrambi i casi, la lettura dei dati tiene conto delle differenze che emergono in relazione alle diverse capacità di rispondere a una spesa imprevista di 300 euro senza ricorrere ad un aiuto esterno.

Prima di entrare nel dettaglio delle caratteristiche dei due gruppi individuati, è utile fornire alcune indicazioni più generali che rivelano l'utilità nell'utilizzo della variabile "non riuscire a sostenere una spesa imprevista di 300 euro", come proxy per l'individuazione di situazioni di fragilità, sia di tipo economico, sia rispetto ad altri aspetti all'interno dell'intero gruppo di intervistati da Plus.

A tal fine, sono stati utilizzati alcuni indicatori²⁰² per sintetizzare le informazioni contenute nel data set Plus rispetto ad una serie di dimensioni, rendendo così la lettura dei dati più immediata ed efficace. Nello specifico, la tabella seguente (Tabella 6.7) mette a confronto le differenze tra coloro che sono in grado di affrontare la spesa imprevista di 300 euro e coloro che hanno invece difficoltà, evidenziando le caratteristiche della quota di popolazione con valori negativi relativamente alle diverse dimensioni osservate. Al fine di rendere più agevole la lettura dei dati, nel presente

²⁰² Gli indicatori di riferimento sono: 1. basso livello di istruzione; 2. stato di salute non soddisfacente; 3. bassa qualità dei servizi nella zona di residenza; 4. bassa soddisfazione nei confronti della vita (SWLS); 5. sovrappollamento dell'abitazione. Il metodo utilizzato per la creazione è quello del counting approach. Le variabili che compongono il singolo indicatore sono state trasformate in valori di tipo binario ed assumono valore unitario nel caso l'individuo risulti deprivato nell'attributo considerato, e valore zero in caso contrario.

contributo coloro che riescono ad affrontare una spesa imprevista di 300 euro vengono identificati come "non economicamente fragili" (NEF), coloro che invece presentano delle difficoltà vengono identificati come 'economicamente fragili' (EF)²⁰³.

Tabella 6.7 Capacità affrontare spesa imprevista 300 euro per alcune caratteristiche (val. %)

| | Basso livello di istruzione | | Stato di salute non soddisfacente | | Bassa qualità dei servizi nella zona di residenza | | SWLS basso | | Sovraffollamento abitazione | |
|------------|-----------------------------|------|-----------------------------------|------|---|------|------------|------|-----------------------------|------|
| | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No |
| NEF | 38,2 | 61,8 | 8,3 | 91,7 | 40,4 | 59,6 | 17,1 | 82,9 | 11,9 | 88,1 |
| EF | 65,1 | 34,9 | 19,2 | 80,8 | 51,9 | 48,1 | 28,1 | 71,9 | 21,2 | 78,8 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

La lettura della tabella mette in evidenza soprattutto in alcune dimensioni considerate, differenze piuttosto significative. Nello specifico, le distanze più marcate fra chi riesce ad affrontare la spesa imprevista e chi no, sono riscontrabili nel livello di istruzione, nello stato di salute, nella bassa soddisfazione nei confronti della propria vita (secondo la SWLS²⁰⁴) e nel livello di sovraffollamento dell'abitazione in cui vive l'intervistato²⁰⁵ con la propria famiglia. La lettura multidimensionale proposta dalla tabella esplicita dunque, in modo piuttosto chiaro, come ad una situazione di fragilità economica individuata dall'impossibilità di affrontare una spesa imprevista di 300 euro si associno altre criticità di tipo non strettamente economico. In questo senso, è interessante ad esempio riportare come il valore dell'indicatore connesso alla qualità (percepita) dei servizi della zona di residenza vari, in negativo, a seconda della localizzazione geografica del rispondente (Tabella 6.8).

²⁰³ Nell'analisi dedicata in maniera specifica a occupati e in cerca di occupazione si manterrà ovviamente la stessa denominazione.

²⁰⁴ La Satisfaction With Life Scale (SWLS) è una misura sulla soddisfazione della vita, sviluppata da Ed Diener e colleghi (Diener, Emmons, Larsen & Griffin, 1985). <http://www.psicologiadellavoro.org/?q=content/strumenti-misurare-il-benessere-soggettivo-swls>

²⁰⁵ I dati sono coerenti con quanto riportato nell'ultima indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia (2014), all'interno della quale si afferma che: "Nel 2012, l'11% delle famiglie vive in condizioni di sovraffollamento. Tale quota è più elevata per gli affittuari (2%) rispetto ai proprietari (8%). L'incidenza di tale fenomeno nell'ultimo decennio ha subito in generale modeste oscillazioni e nel complesso si è ridotta di circa un punto percentuale".

Tabella 6.8. Livello dei servizi nella zona di residenza per area geografica (val. %)

| Livello servizi | Area geografica | | | | Totale |
|-----------------|-----------------|----------|--------|-------------|--------|
| | Nord-ovest | Nord-est | Centro | Sud e Isole | |
| Buono | 31,9 | 25,5 | 17,7 | 24,9 | 100,0 |
| Scadente | 20,0 | 11,0 | 22,5 | 46,5 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

L'osservazione del "contesto" di riferimento fornisce ulteriori informazioni anche osservando il livello di sovraffollamento delle abitazioni, generalmente più diffuso nel Sud e nelle Isole, seppur con differenze un meno marcate (Tabella 6.9).

Tabella 6.9. Sovraffollamento dell'abitazione per area geografica (val. %)

| Sovraffollamento abitazione | Area geografica | | | | Totale |
|-----------------------------|-----------------|----------|--------|-------------|--------|
| | Nord-ovest | Nord-est | Centro | Sud e Isole | |
| No | 28,0 | 20,5 | 19,8 | 31,7 | 100,0 |
| Si | 22,6 | 12,8 | 21,8 | 42,8 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

La distribuzione per classi di età dei due gruppi (EF e NEF) non sembra mostrare difformità marcate (Tabella 6.10); ciò fa dunque supporre che l'età non pesi in maniera significativa nello spiegare le differenze rilevate (ad esempio in termini di stato di salute come ci si sarebbe potuti aspettare).

Tabella 6.10 Capacità affrontare spesa imprevista 300 euro per classe di età (val. %)

| Classe di età | EF | NEF |
|-----------------|--------------|--------------|
| Da 18 a 29 anni | 15,1 | 18,1 |
| Da 30 a 39 anni | 16,7 | 19,5 |
| Da 40 a 49 anni | 21,6 | 22,6 |
| Da 50 a 64 anni | 30,0 | 27,1 |
| Da 65 a 74 anni | 16,6 | 12,6 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Al fine di rendere la comparazione tra i più e i meno fragili più completa, è opportuno far riferimento ad altri aspetti che forniscono ulteriori informazioni sulle condizioni degli EF:

- circa il 45% tra gli EF ha dovuto posticipare cure mediche nell'anno in corso a causa di problemi economici (sono "solo" il 18% tra i NEF);
- il 17% degli EF è in affitto contro l'8% dei NEF;
- considerando la tipologia familiare di appartenenza, i "monogenitori" che appartengono agli EF sono circa il doppio rispetto a quelli presenti fra i NEF (6,3% contro 3,5%);
- tra gli EF, il 56% dichiara che nel nucleo familiare di appartenenza vi è una persona che percepisce un reddito (da lavoro o da pensione) e ben il 30% dichiara la presenza di due redditi. I valori sono praticamente invertiti fra i NEF.

Il fatto che la presenza di almeno un reddito (se non due) all'interno di un nucleo familiare non garantisca la possibilità di affrontare una spesa imprevista di 300 euro, richiama la necessità, nell'affrontare il tema della fragilità economica (soprattutto in periodi di congiuntura economica sfavorevole), sia mantenendo un approccio multidimensionale, che ampliando lo sguardo sul "tipo di occupazione" che il nostro Paese è in grado di creare e sostenere. Se infatti ben prima dell'attuale crisi economica avere un'occupazione non garantiva gli individui e le famiglie dal rischio di povertà, allo stato attuale diviene ancora più rilevante osservare la qualità dell'occupazione, i livelli di reddito minimo garantiti, nonché la presenza, l'ampiezza e la generosità dei sistemi di protezione sociale (Saraceno, 2015)

Inoltre, come riflessione generale da tenere in debita considerazione, è opportuno sottolineare come la difficoltà nell'affrontare una spesa imprevista sia generata evidentemente anche da una crescente incapacità di creare risparmio privato. Tale aspetto è stato ampiamente documentato in altre indagini (Bertiloro e Randazzi, 2012) specificamente dirette all'analisi della propensione al risparmio delle famiglie italiane durante la crisi finanziaria attuale: la propensione al risparmio, in diminuzione a livello generale²⁰⁶, è diminuita in maniera più sensibile proprio per le famiglie nelle classi di reddito inferiori, stressando ulteriormente, dunque, situazioni di maggiore vulnerabilità.

Se, dunque, l'utilizzo della variabile "capacità di affrontare una spesa imprevista di 300 euro" è utile nell'individuazione di soggetti in situazione di difficoltà (non solo economica), può essere interessante osservare cosa accade focalizzando l'attenzione nei confronti sia degli occupati che di coloro che sono in cerca di lavoro.

6.3.4 Occupati e in cerca di lavoro economicamente fragili

Tenendo in considerazione le evidenze fin qui emerse, la relazione tra occupazione e situazione di difficoltà (economica e non solo) della persona rappresenta un aspetto

²⁰⁶ Si vedano in proposito i dati Istat relativi a "Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società" 2015, disponibili su <http://www.istat.it/it/archivio/163365>, ma anche i dati disponibili sulla banca dati Istat relativi alla capacità di risparmio delle famiglie italiane che mettono in evidenza come nel 2013 il 70% delle famiglie italiane non riuscissero a risparmiare nulla, valore superiore di quasi cinque punti percentuali rispetto al 2008.

da approfondire ulteriormente proprio nell'ambito di un'indagine specificamente diretta a cogliere particolari dinamiche del mercato del lavoro quale Plus. Per far ciò si è dunque deciso di concentrare l'attenzione sia sugli occupati, sia sulle persone in cerca di lavoro. Nello specifico la categoria "occupati" rappresenta oltre il 50% della popolazione, mentre la quota di persone in cerca di lavoro, raggiunge circa il 12%.

Il profilo degli occupati economicamente fragili

Circa il 18% degli occupati intercettati dall'indagine Plus afferma di non essere in grado di affrontare una spesa imprevista di 300 euro, un dato questo che si può ritenere di assoluto interesse. Utilizzando il medesimo approccio adottato nei paragrafi precedenti, è possibile osservare e confrontare le caratteristiche, all'interno degli "occupati", sia degli EF che dei NEF (Tabella 6.11).

Tabella 6.11 Capacità degli occupati, di affrontare spesa imprevista 300 euro per alcune caratteristiche (val. %)

| | Basso livello di istruzione | | Stato di salute non soddisfacente | | Bassa qualità dei servizi nella zona di residenza | | SWLS basso | | Clima lavorativo non soddisfacente | | OSA* | |
|------------|-----------------------------|------|-----------------------------------|------|---|------|------------|------|------------------------------------|------|------|------|
| | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No |
| NEF | 29,3 | 70,7 | 5,9 | 94,1 | 39,1 | 60,9 | 16,5 | 83,5 | 23,4 | 76,6 | 18,9 | 81,1 |
| EF | 51,0 | 49,0 | 11,6 | 88,4 | 47,9 | 52,1 | 25,6 | 74,4 | 36,0 | 64,0 | 27,9 | 72,1 |

*Occupazione Standard e Atipica: indicatore specifico che definisce il livello di precarietà lavorativa, elaborato nell'ambito dell'indagine PLUS per la lettura estensiva o restrittiva delle forme non standard di impiego. Comprende sia le forme di lavoro atipico che il part-time involontario

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Anche in questo caso l'osservazione di molteplici dimensioni afferenti alla vita privata e al clima lavorativo restituiscono informazioni interessanti e sembrano evidenziare due situazioni piuttosto differenti. Pur trattandosi di individui aventi la stessa condizione di base (occupati) e una distribuzione molto simile per quanto riguarda le diverse classi di età²⁰⁷, la capacità o meno di rispondere alla spesa imprevista di 300 euro sembra creare due tipologie di occupati, differenti rispetto a tutti gli indicatori utilizzati. Il gruppo in situazione di maggior difficoltà dal punto di vista economico (EF) lo è anche per tutti gli altri aspetti considerati: possiede infatti un titolo di studio basso (licenza elementare/medie) in oltre il 50% dei casi; ha uno stato di salute

²⁰⁷ La lettura dei dati mette in evidenza come vi sia una modesta prevalenza di situazioni di maggiore difficoltà nelle fasce centrali della popolazione (40-49 e 50-64 anni) nelle quali la quota di economicamente fragili è di circa il 19%. Tale risultato si discosta in maniera significativa solo rispetto alla classe 64-75 anni (12,5%), ma molto meno rispetto alle classi 19-29 e 30-39, entrambe con un 16,5% di situazioni più fragili.

non soddisfacente in circa il doppio dei casi rispetto ai NEF; vive in contesti nei quali la bassa qualità dei servizi sembra essere sensibilmente più diffusa (con uno scarto di oltre l'8%); la soddisfazione nei confronti della propria vita in generale, e di alcuni aspetti legati al lavoro, è meno presente. I due indicatori che fanno esplicito riferimento ad alcuni aspetti della qualità del lavoro (clima lavorativo e livello di precarietà, OSA) sottolineano, inoltre, come fragilità economica e bassa qualità dell'occupazione si associno fra loro.

Al fine di caratterizzare al meglio le differenze tra chi mostra difficoltà e chi no, sembra opportuno indagare alcuni aspetti che riguardano sia il background familiare di provenienza che il contesto familiare attuale. Nello specifico, l'analisi si focalizza su cinque aspetti principali:

1. il background familiare, inteso in questo caso, come livello di istruzione e professione di entrambi i genitori dei rispondenti;
2. la tipologia familiare attuale di appartenenza dell'intervistato (monocomponente, coppia con figli, ecc.);
3. l'intensità occupazionale e reddituale del nucleo familiare di appartenenza (quanti sono i redditi da lavoro e da pensione nella famiglia in cui la persona vive);
4. la tipologia di uso dell'abitazione in cui si vive (proprietà o affitto);
5. la condizione professionale del/della partner (se presente).

Riguardo alla famiglia di origine, la Tabella 6.12 mostra alcune differenze fra gli EF e i NEF sia per quanto riguarda il livello di istruzione del padre che quello della madre. In particolare, le distanze tra i due gruppi (EF e NEF) sono particolarmente marcate rispetto ai livelli più bassi e a quelli più alti (code della distribuzione): il 'peso' dei genitori senza alcun titolo di studio degli occupati con difficoltà economiche è doppio rispetto al gruppo meno esposto (7,6% vs 3,9% nel caso dei padri, 9% vs 4,4% nel caso delle madri); all'opposto i figli di genitori laureati appaiono più protetti dal rischio di fragilità economica.

Tabella 6.12 Titolo di studio dei genitori delle persone occupate EF e NEF (val. %)

| Titolo studio | Padre | | Madre | |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| | NEF | EF | NEF | EF |
| Nessun titolo | 3,9 | 7,6 | 4,4 | 9,0 |
| Elementare | 38,2 | 43,5 | 41,9 | 48,1 |
| Medie inferiori | 27,5 | 25,5 | 27,9 | 22,5 |
| Diploma | 18,8 | 11,2 | 17,2 | 9,4 |
| Laurea | 6,0 | 2,5 | 3,8 | 2,3 |
| Non risponde | 5,6 | 9,8 | 4,8 | 8,7 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Per quanto riguarda le professioni dei genitori, anche in questo caso le differenze sono sensibili anche se meno marcate rispetto a quelle emerse prendendo in considerazione i livelli di istruzione. Emerge con chiarezza, soprattutto nel caso dei padri, un maggior peso delle professioni di livello medio-alto (dirigenti, imprenditori, quadri) nel caso degli occupati NEF rispetto al gruppo degli occupati EF. Specularmente, dunque, questi ultimi dichiarano di avere padri con professioni in media più basse (in particolare operai e professioni non qualificate). Tali dati richiamano il tema della mobilità sociale e della trasmissione, a livello familiare, di condizioni economiche favorevoli fra le generazioni (Franzini e Raitano 2012).

Passando dalle caratteristiche dei genitori a quelle più specifiche del contesto familiare di riferimento²⁰⁸ le peculiarità da mettere in evidenza, rispetto ai punti individuati sono le seguenti:

- per quanto riguarda le tipologie familiari di appartenenza, la differenza più marcata si rileva, come prevedibile, nella quota di persone che rientrano nella categoria "nucleo monoparentale" (oltre il 7% nel caso degli occupati EF vs 3% nel caso di occupati NEF);
- relativamente al numero di persone che percepiscono un reddito da lavoro/pensione nel nucleo familiare di riferimento, la situazione nei due gruppi analizzati mostra come gli occupati più esposti (EF) vivano in situazioni nelle quali è presente almeno un reddito nel 46% dei casi e due nel 45% dei casi. La situazione è significativamente diversa nell'altro gruppo nel quale un reddito è presente nel 26% dei casi e due redditi nel 57% dei casi. Tali risultati sembrano confermare quanto già messo in evidenza nella parte generale ossia che due redditi non riescono automaticamente a garantire una risposta adeguata a spese impreviste;

²⁰⁸ Si tenga in considerazione che una parte degli intervistati dichiara comunque di essere figlio di coppia con figli o di un genitore solo e dunque di vivere ancora nella famiglia d'origine.

- rispetto alla tipologia di uso della casa, questa mette piuttosto bene in evidenza che gli occupati più esposti vivono con maggiore frequenza (nel doppio delle situazioni) in abitazioni in affitto (18% vs 8,9%);
- riguardo alla situazione occupazionale del/della partner le differenze tra i due gruppi sembrano essere anche in questo caso significative e interessanti. In particolare, le differenze principali tra i due gruppi si ritrovano nella possibilità che il/la partner abbia un contratto a tempo indeterminato (52,3% NEF vs 34,9% EF), sia in cerca di un'occupazione (3,3% NEF vs 9,3% EF) o si prenda cura della casa (13,6% NEF vs 26,7% EF).

La lettura dei dati, tenendo in considerazione l'insieme delle evidenze fin qui commentate, permette di evidenziare che la variabile relativa alla capacità di far fronte a una spesa imprevista di 300 euro consenta di individuare occupati con profili differenti. In particolare, sembra di poter affermare che a situazioni di fragilità economica si associano altre fragilità, anche di carattere familiare, che non fanno che rafforzare la situazione di difficoltà della persona e del nucleo familiare in cui vive.

6.3.5 Persone in cerca di lavoro fragili vs persone in cerca di lavoro forti?

Il percorso fin qui seguito ha messo ben in evidenza come l'utilizzo di una variabile sulla capacità di affrontare spese impreviste come proxy di una situazione di fragilità economica individuale e familiare abbia fornito risultati interessanti, sia se applicata all'intera popolazione Plus, che se applicata ad uno specifico target (quello degli occupati). Cosa succede se, come affermato nella parte iniziale del capitolo, si focalizza l'attenzione su un altro gruppo dell'indagine, quello delle persone in cerca di lavoro? Quale lettura è in grado di fornire l'indagine Plus su tale popolazione attraverso l'approccio utilizzato nel presente lavoro? Seguendo lo schema già utilizzato, un primo confronto tra le persone in cerca di un'occupazione a seconda della loro capacità di rispondere alla spesa imprevista di 300 euro fornisce alcune informazioni interessanti (Tabella 6.13).

Tabella 6.13 Capacità delle persone in cerca di occupazione di affrontare spesa imprevista 300 euro per alcune caratteristiche (val. %)

| | Basso livello di istruzione | | Stato di salute non soddisfacente | | Bassa qualità dei servizi nella zona di residenza | | SLWS basso | | Sovrappollamento abitazione | |
|------------|-----------------------------|------|-----------------------------------|------|---|------|------------|------|-----------------------------|------|
| | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No | Si | No |
| NEF | 37,0 | 63,0 | 5,1 | 94,9 | 45,5 | 54,5 | 24,9 | 75,1 | 18,9 | 81,1 |
| EF | 61,0 | 39,0 | 12,8 | 87,2 | 57,1 | 42,9 | 35,4 | 64,6 | 30,4 | 69,6 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Come nel caso degli "occupati", la distinzione tra chi è in grado di rispondere a una spesa imprevista e chi no genera situazioni anche molto diverse all'interno del medesimo gruppo oggetto di analisi. Nel caso delle persone in cerca di un'occupazione la distanza, fra EF e NEF, in termini percentuali nelle prime quattro dimensioni indagate è (con condizioni peggiori per gli EF) rispettivamente: 24%, 7,7%, 11,6% e 10,5%. Tali distanze non sono molto differenti rispetto a quanto avveniva nel caso degli occupati per le medesime dimensioni, (22%, 5,7%, 8,8% e 9,1%) a testimonianza da un lato del fatto che l'occupazione in sé non protegge necessariamente la persona da situazioni di difficoltà di tipo "non economico"; e dall'altro di come l'incapacità ad affrontare una spesa imprevista sia una buona proxy per rilevare un disagio di natura multidimensionale.

Nel caso specifico delle dimensioni legate al livello di istruzione e alla salute, nell'ambito delle quali sembra emergere che chi non è in grado di affrontare una spesa imprevista abbia probabilità doppia di avere una bassa istruzione e una salute precaria.

Nel caso delle differenze relative alla bassa qualità dei servizi nella zona in cui si vive (così come per il sovraffollamento dell'abitazione), un ruolo significativo è rappresentato dalla localizzazione geografica dei rispondenti, residenti con più frequenza nel caso del gruppo economicamente fragili nel Sud e nelle Isole rispetto al gruppo dei meno esposti (61% vs 48,6%).

Venendo ora al contesto familiare di provenienza e/o quello attuale (a seconda che la persona intervistata conviva o meno con i propri genitori), la situazione viene analizzata, come fatto in precedenza, tenendo in considerazione: il livello di istruzione dei genitori, la tipologia familiare di appartenenza e la condizione professionale del/della partner, dove presente. Riguardo al primo aspetto, la Tabella 6.14 mette in evidenza come tra i due sotto gruppi oggetto di analisi vi siano differenze significative, come già rilevato nel caso della categoria "occupati".

Tabella. 6.14 Titolo di studio dei genitori delle persone in cerca di occupazione EF e NEF (val. %)

| Titolo studio | Padre | | Madre | |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | NEF | EF | NEF | EF |
| Nessun titolo | 3,4 | 6,9 | 4,0 | 8,2 |
| Elementare | 31,8 | 39,6 | 34,8 | 45,5 |
| Medie inferiori | 31,1 | 29,4 | 30,6 | 25,6 |
| Diploma | 22,4 | 11,0 | 22,3 | 10,6 |
| Laurea | 5,7 | 2,0 | 4,3 | 1,8 |
| Non risponde | 5,6 | 11,0 | 4,0 | 8,2 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Se infatti si mettono a confronto i livelli di istruzione di entrambi i genitori nei due gruppi, appare evidente una significativa distanza che testimonia un livello di istruzione medio molto inferiore dei genitori di figli appartenenti alla categoria più esposta economicamente, rispetto ai genitori dell'altro gruppo. Le persone in cerca di un'occupazione esposte economicamente hanno, dunque, non solo un livello medio di istruzione sensibilmente più basso ma hanno anche genitori con titoli di studio non elevati. Si conferma anche in questo caso la tendenza già riscontrata nel caso degli occupati, anche se focalizzando l'attenzione sulla tipologia familiare di appartenenza degli intervistati, le differenze tra i due sotto gruppi appaiono maggiori rispetto a quanto rilevato nel caso degli occupati. Se rispetto a questi ultimi la differenza principale si riscontrava solamente nel caso dei nuclei monogenitoriali, aspetto confermato anche nel caso delle persone in cerca di lavoro, ora differenze significative emergono anche rispetto ad altre tipologie familiari (Tabella 6.15)

Tabella. 6.15 Tipologia familiare delle persone in cerca di occupazione EF e NEF (val. %)

| Tipologia familiare di appartenenza | NEF | EF |
|-------------------------------------|--------------|--------------|
| Monocomponente | 5,8 | 9,9 |
| Coppia con figli | 35,7 | 43,5 |
| Coppia senza figli | 7,6 | 7,3 |
| Monogenitore | 3,0 | 6,3 |
| Figlio di coppia con figli | 36,1 | 20,4 |
| Figlio di monogenitore | 7,5 | 6,9 |
| Altro | 4,4 | 5,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su dati Isfol-Plus 2014

Come considerazione generale, dalla lettura dei dati è possibile ipotizzare che le differenze riscontrate nel caso di nuclei monocomponente, coppie con figli e figlio di coppia con figli, possano essere imputate principalmente all'età media più alta dei rispondenti del sotto gruppo NEF.

Relativamente alla condizione professionale del/della partner della persona in cerca di un'occupazione, i dati suggeriscono evidenze piuttosto chiare: le persone in cerca di occupazione più esposte economicamente sono anche quelle legate a persone lavorativamente e/o professionalmente più fragili, situazione riscontrata anche nel caso delle persone occupate (vedi paragrafo precedente).

Nello specifico, le principali differenze possono essere così riassunte:

- Il/la partner della persona in cerca di occupazione è dipendente a tempo indeterminato (full time) nel 48% circa dei casi se si tratta del gruppo di coloro che

non hanno difficoltà ad affrontare una spesa imprevista (NEF), valore che scende poco sopra al 33% nel caso di appartenenza al gruppo delle persone più esposte (EF);

- Il/la partner è in cerca di occupazione nel 6,4% dei casi nelle situazioni di minore esposizione (NEF), valore che sale al 18,7% nel caso delle situazioni più difficili (EF);
- Il/la partner si prende cura della casa nel 7,5% dei casi nelle situazioni di minore difficoltà (NEF), valore che sale a quasi il 20% nel caso di fragilità economica (EF).

Inoltre, rispetto alle persone in cerca di lavoro l'indagine PLUS permette di indagare molte altre dimensioni utili a definirne in maniera più accurata il profilo e le 'attitudini' dei rispondenti. In particolare, ai fini del presente lavoro, si focalizza l'attenzione su due aspetti principali: da un lato, le differenze che emergono tra i due sotto gruppi riguardo ai (tre) motivi prevalenti che spiegano perché le persone non lavorino (o non abbiano mai lavorato); dall'altro, le differenze di comportamento in quelle che potremmo definire le "vie di fuga" dalla situazione di non occupazione. Relativamente al primo punto, la situazione può essere sintetizzata nella maniera seguente, individuando, altresì, le distanze tra i due sotto gruppi oggetto di analisi:

- non ci sono opportunità (persone scoraggiate) per oltre il 50% di coloro che sono in cerca di occupazione e non hanno problemi nel sostenere una spesa imprevista, percentuale che sale a circa il 64% tra coloro che appartengono al gruppo in situazione di fragilità economica;
- le persone in cerca di lavoro che non sono occupate perché "in formazione" sono circa il 23% nel caso dei NEF e circa l'11% nel caso degli economicamente fragili (EF);
- non lavorano per dedicarsi alla cura dei figli il 6,5% delle persone appartenenti al gruppo dei NEF e l'8% del gruppo EF.

Tra coloro che secondo l'indagine PLUS non lavorano (o non hanno mai avuto un'occupazione) le motivazioni principali indicate sembrano essere le stesse, ma con un peso ben diverso, soprattutto rispetto alle prime due motivazioni. Le differenze generate dall'utilizzo della variabile "spesa imprevista" sono interessanti perché individuano due situazioni in cui pur essendo assolutamente significativa la quota di scoraggiati, questa è ancor più importante per il sotto gruppo più fragile, che mostra meno opportunità anche dal punto di vista della formazione. L'aspetto relativo alle possibilità di uscita dalla condizione di non occupazione (secondo punto) può infine essere rappresentato nella maniera seguente: l'immediata disponibilità al lavoro è vista come un'opportunità dalla gran parte delle persone, ma con una prevalenza di coloro che sarebbero disposti ad accettare un lavoro qualsiasi nel sotto gruppo delle persone in situazioni più fragili (EF 69,2 vs NEF 60,9% %).

La disponibilità al trasferimento (mobilità geografica per motivi di lavoro) è accettata da una quota rilevante della popolazione, ma è riscontrabile una percentuale elevata di coloro che non accetterebbero uno spostamento: la differenza tra i due gruppi è 37% EF vs. 32% NEF. Infine, una quota importante di persone vedrebbe il "lavoro in

proprio" (o l'avvio di un'attività in proprio) come una possibile soluzione, in entrambi i casi/gruppi le percentuali sono attorno al 60%.

Complessivamente, i risultati dell'analisi effettuata sulla popolazione dell'indagine Plus 2014 mettono in evidenza una serie di spunti di approfondimento importanti che possono essere riassunti in almeno quattro temi d'interesse. In primo luogo, la domanda sulla capacità di rispondere a una spesa imprevista di 300 euro rappresenta una buona proxy al fine di individuare situazioni di difficoltà non solo economica, ma relativa anche ad altre dimensioni di vita (in questo senso sarebbe interessante inserirla tra le domande del panel Plus per monitorare cosa accade nel corso degli anni); un secondo tema di interesse è rappresentato dalla constatazione che in qualche modo *'fragilità chiama fragilità'* e, dunque, nell'ambito delle due categorie indagate (occupati e persone in cerca di lavoro) le situazioni di maggiore esposizione finanziaria non si distinguono tanto in base alla presenza o meno di un'occupazione, quanto piuttosto perché si associano ad altre difficoltà o elementi di debolezza che rendono la persona e il suo nucleo familiare meno resiliente; il terzo aspetto che emerge riguarda l'importanza di mantenere un approccio multidimensionale nell'osservare le fragilità economiche delle persone, e non considerando quindi solo gli aspetti strettamente legati al reddito; il quarto tema da sottolineare, infine, è il ruolo evidenziato, all'interno della popolazione Plus, dal livello di istruzione posseduto dall'individuo nell'affrontare o meno situazioni di fragilità e rischio. Tutti questi aspetti, osservati nel loro complesso, suggeriscono la necessità di avanzare delle riflessioni in termini di implementazione di specifiche policy a livello nazionale.

La riflessione di maggior impatto riguarda la reale capacità del reddito (da lavoro o da pensione) di assicurare il cittadino contro una serie di rischi e fragilità, anche di natura congiunturale (Saraceno, 2015). I risultati dell'analisi sembrerebbero sottolineare, per una quota significativa di popolazione, che solo la presenza di più redditi in una famiglia, o di un unico reddito più dignitoso, può rappresentare una sorta di garanzia di "benessere". La questione dunque si sposta verso la necessità di assicurare non solo (o non tanto) più e migliore lavoro all'interno della famiglia, quanto di garantire che ciascun cittadino al di là del proprio reddito possa avere accesso ad una rete di servizi efficienti e in grado di proteggerlo da situazioni di disagio, oltre che economico, anche di tipo personale (salute, della qualità dei servizi, qualità abitativa), afferenti nel complesso al benessere generale. Tale approccio, in ultima analisi, richiama la necessità di accompagnare le politiche del lavoro e dell'occupazione a specifiche misure di inclusione sociale, nonché a sistemi (in primis il welfare) designati a garantirla. Tale riflessione deve ovviamente tenere in considerazione le sfide che la e la crisi finanziaria attuale pongono ai sistemi di welfare (europei ed extraeuropei), sistemi che sempre più spesso non riescono a garantire la giusta protezione contro fe-

nomeni quali la disoccupazione (anche e soprattutto di lunga durata²⁰⁹) e la povertà (soprattutto quella di tipo "persistente"²¹⁰).

²⁰⁹ Si veda in proposito 'The majority of the unemployed in the EU do not receive unemployment benefits', Evidence in focus 2015, EU, disponibile su:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=2318>

²¹⁰ Si veda in proposito 'Persistent poverty in the EU: time matters!', Evidence in focus 2015, EU, disponibile su:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2296&furtherNews=yes>.

7. I giovani verso il mercato del lavoro

7.1 Profiling e Garanzia Giovani

7.1.1 Premessa

Il tema della profilazione dell'utenza del servizio pubblico (*profiling*) è da tempo accostato a quello della erogazione dei servizi per l'impiego²¹¹ e l'implementazione del Programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani (PON IOG) risente, pertanto, del preesistente dibattito scientifico e politico in materia.

Già nel 2009 la Commissione europea, in un documento relativo al ruolo degli Spi nell'attuazione della strategia comunitaria della *flexicurity*²¹², sottolineava che una delle sfide che pone questa strategia – ma si dovrebbe dire di tutte le strategie di policy basate sulle politiche attive – è un bilanciamento tra "intervento immediato e selezione". Le *active labour market policy* (Almp), rispetto alle politiche passive, comportano infatti un'immediata attivazione, non solo dei disoccupati, ma anche di chi gestisce le stesse Almp; il rischio di *dead weight effect* che ne possono seguire sono piuttosto alti: i servizi possono cioè essere offerti a favore di persone che non ne hanno necessità, perché in grado di reperire da soli una nuova occupazione. La profilazione degli utenti, allora, è utile – si afferma in quel documento – per attenuare questi rischi, perché consente agli Spi di amministrare i programmi di Almp a secondo delle effettive necessità della clientela; in altre parole, l'individuazione dei *job ready*, attraverso la profilazione, garantisce un risparmio di risorse, che possono essere riservate a chi ha meno *attach* con il mercato del lavoro. In sostanza, secondo questa

²¹¹ L'uso del termine sembra derivare dallo strumento utilizzato nell'ambito del cd. *marketing* mirato, ove per profilazione dell'utente si intende l'analisi e l'elaborazione di dati relativi a utenti o clienti, al fine di suddividere l'utenza in gruppi omogenei di comportamento. In connessione con le politiche del lavoro, invece, si veda Konle-Seidl R. (2011), *Profiling systems for effective labour market integration*, in <http://www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k110609j03>, più di recente Loxha A., Morgandi M. (2014), *Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies*, World Bank, Discussion Paper n. 1424, in <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/08/20254295/profiling-unemployed-review-oecd-experiences-implications-emerging-economics>.

²¹² European Commission, *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets*, VC/2007/0927, Final report, March 2009.

definizione, le procedure di profilazione degli utenti costituiscono un sistema predittivo del rischio di disoccupazione, utilizzato per segmentare l'utenza dei servizi per l'impiego e quindi garantire – ancor di più nel periodo di crisi corrente, caratterizzato da una restrizione delle risorse pubbliche a disposizione e da un aumento dei soggetti bisognosi di assistenza – un risparmio finanziario e comunque una migliore programmazione e una più efficiente allocazione delle risorse. Accanto a questa nozione, che potremmo definire *profiling predittivo*, ne esiste anche una più estesa, proposta in letteratura, di "metodo (quantitativo o qualitativo) per la migliore allocazione dei servizi per l'impiego presso l'utenza" (Konle-Seidl, 2011). In questo caso un processo sistematico di identificazione delle caratteristiche dell'utente è utilizzato per personalizzare il pacchetto di servizi per l'impiego da erogare e che potremmo definire *profiling di servizio*.

Posta questa generale finalità – come si dirà – divergono poi le tecniche di realizzazione della profilazione, fundamentalmente attraverso metodi statistici-predittivi e/o una valutazione di carattere qualitativo (colloqui, piano di azione individuale, ecc.) svolta dall'operatore (vedi paragrafo seguente).

Sotto un diverso profilo, si può aggiungere che la profilazione – in particolare quella *predittiva* – è, nell'esperienza internazionale, uno degli strumenti di *governance* pubblica dei sistemi di *quasi mercato*, per contrastare i rischi che possono accompagnare tale strategia di organizzazione del servizio pubblico. Secondo la teoria dell'agente/principale²¹³, infatti, una serie di strumenti devono essere messi in campo per assicurare che l'*agente* effettivamente agisca nell'interesse del *principale* ed in particolare a contrastare i rischi di *moral hazard* da parte dell'agente, sotto forma di: *cherry picking/creaming* (selezione dei disoccupati più facili da collocare/ricollocare); *parking* (scarsa assistenza nei confronti dei soggetti con maggiori barriere al reingresso o che non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi concordati con il *principale*). Tra questi strumenti ricorre, appunto, anche la profilazione: infatti, attraverso quest'ultima e la predeterminazione del rischio di disoccupazione che ne deriva e, quindi, remunerando in misura maggiore i servizi rivolti ai soggetti più lontani dal mercato del lavoro, si disincentiva economicamente il *moral hazard* dell'agente.

7.1.2 Profilazione e Garanzia Giovani in alcuni paesi europei

In questo paragrafo affrontiamo alcune esperienze adottate in Europa per la realizzazione del processo di *profiling* degli utenti presi in carico dai servizi per l'impiego, appoggio, quello del *profiling*, impiegato anche per i soggetti destinatari della iniziativa comunitaria Garanzia giovani (*Youth Guarantee*, YG). L'esperienza europea mostra

²¹³ Il c.d. problema principale-agente, elaborato nell'ambito della teoria economica neo-istituzionalista, si riferisce alle dinamiche che si generano quando una parte di una relazione (*principale*) delega potere ad un'altra (*agente*) e la condizione della prima è determinata dalle scelte della seconda. Per una ricostruzione dell'applicazione di questa teoria ai servizi per l'impiego si veda Bruttel O. (2005), *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, WZB Discussion Paper, 2005, Berlino.

generalmente diverse metodologie di realizzazione della profilazione²¹⁴ attuate singolarmente o in maniera complementare tra loro (Tavola 7.1).

Tavola 7.1 Alcuni approcci nel processo di Profilazione in Europa.

| Metodo | Caratteristiche | Descrizione | Esempi |
|--|--|--|-------------------------------|
| Caseworker based Profiling /Sistema Olistico | Nel processo di profilazione è determinante il ruolo svolto dall'operatore dei servizi per l'impiego | In questo modello l'Operatore può utilizzare diversi strumenti per il profiling e l'individuazione/pianificazione degli interventi. Tale sistema può differenziarsi, nei diversi contesti che lo utilizzano, per il livello di incidenza che viene riservato agli strumenti di supporto sulla discrezionalità delle scelte effettuate dall'operatore | Germania, Regno Unito |
| Rules-based Profiling | Il Profiling si basa su una segmentazione dell'utenza attraverso requisiti predefiniti dall'amministrazione. Tali requisiti possono essere di carattere temporale, demografico, anagrafico | In genere tale sistema è utilizzato per realizzare una pre-segmentazione dell'utenza finalizzata a garantire un accesso differenziato ai servizi e una loro diversa intensità | Olanda |
| Data Based Profiling/Statistico Predittivo | La profilazione viene realizzata mediante l'utilizzo di una metodologia di tipo statistico predittivo. Il ruolo e la discrezionalità dell'operatore risultano basse e in alcuni casi completamente assenti | Il sistema statistico sulla base di dati acquisiti da indagini anagrafiche e/o demografiche precedenti segmenta l'utenza secondo diverse fasce di svantaggio. Tali fasce predicono il rischio di trovarsi in una situazione di disoccupazione o inattività per un periodo più o meno lungo | Olanda, Italia ²¹⁵ |

Un sistema di *profiling* molto diffuso è quello definito " *Caseworker-based profiling* " o di tipo " *Olistico* "; in cui il risultato della profilazione è frutto cioè dell'utilizzo di diversi strumenti in interazione tra loro in cui risulta però determinante il ruolo e la discrezionalità dell'operatore dei servizi all'impiego. I dispositivi utilizzati possono avvalersi anche di tecniche statistiche, di colloqui e di interviste personalizzate. È

²¹⁴ In tal senso: *Profiling the Unemployed, A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies*, di Artan Loxha and Matteo Morgandi, Agosto, 2014 World Bank Group, e *Seminario tecnico internazionale "Modelli avanzati di Profiling" Report di restituzione 29 Luglio 2014*. Progetto PON FSE, "Supporto alla Transnazionalità", Italia Lavoro.

²¹⁵ Modello di profiling utilizzato per la sola attuazione del Programma comunitario Garanzia Giovani.

questo, ad esempio, il sistema di profilazione adottato in Germania anche per l'attuazione della Garanzia Giovani, denominato Il 4-Phases Model (4-PM)²¹⁶. Tale processo è strutturato in un procedimento standardizzato di 4 fasi volto alla definizione di un piano d'azione individualizzato. Le 4 fasi sono rappresentate: 1) da una approfondita intervista di (60 minuti) volta ad individuare gli elementi di potenzialità dell'utente, con una successiva analisi delle competenze in suo possesso, 2) dalla definizione di un obiettivo di inserimento nel mercato del lavoro, 3) dalla attribuzione del livello di svantaggio e della strategia da adottare per raggiungere l'obiettivo individuato, 4) dalla redazione di un PAI (Piano di Azione Individualizzato) e la stipula di un accordo, il Patto di servizio. Il modello definisce soltanto degli standard minimi relativi all'erogazione dei servizi, consentendo ampia autonomia all'azione delle agenzie territoriali. La profilazione è inserita all'interno della presa in carico che nel sistema tedesco avviene presso un unico sportello dei servizi all'impiego per interventi sia di politica attiva che passiva. A supporto dell'operatore nella realizzazione delle 4 fasi sopra ricordate sono disponibili sia altre figure professionali, come uno psicologo, sia due software, denominati VerBIS e KodiaK. Il primo strumento (VerBIS) supporta l'operatore nella scansione dei tempi e delle azioni dell'intervista in modo da ottimizzare e monitorare il processo di erogazione della misura. Tale strumento indica anche alcune possibili strategie di azione e vi associa un catalogo di possibili misure relative all'attuazione di ciascuna strategia della terza fase. Il secondo strumento informatico (KodiaK), è finalizzato all'individuazione ed alla classificazione delle diverse tipologie di competenze potenzialmente in possesso dell'utente anche quelle definite *soft skills*²¹⁷. Gli strumenti informatici utilizzati sono essenzialmente strumenti di supporto alla decisione dell'operatore nel definire il profilo dell'utente, ma che non determinano forti vincoli alla sua discrezionalità. I metodi di valutazione adottati sono, quindi, essenzialmente qualitativi. È interessante notare come il *profiling* nel modello tedesco è utilizzato anche come base per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro: il processo nella sua fase finale associa, infatti, le informazioni relative alle opportunità presenti nei diversi mercati del lavoro regionali con i "profili" dell'utenza. La profilazione, quindi, è finalizzata a identificare i bisogni di ciascun cliente, fornire un'ipotesi circa la sua attuale "distanza dal mercato del lavoro" (livello di svantaggio) e il tempo necessario per una sua collocazione²¹⁸. L'accordo che

²¹⁶ Gli strumenti di profiling adottati dai servizi per l'impiego tedeschi sono stati introdotti nel 2005 nell'ambito della riforma Hartz che riprendeva quelli già previsti dalla legge Job AQTIVE del 2001.

²¹⁷ Competenze riconducibili all'area dei comportamenti organizzativi, a quelle cognitivo-metodologiche, relazionali, realizzative e trasversali.

²¹⁸ Sei sono i profili che possono essere assegnati agli utenti sottoposti al processo di profilazione in Germania. Gli ultimi tre sono quelli più distanti dal mercato del lavoro e con una più alta probabilità di attestarsi nella posizione di Neet. Nello specifico i profili sono:

- Market profile: clienti pronti per un immediato inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro (considerati collocabili entro 1-6 mesi);
- Activation profile: clienti con deficit motivazionali (potenzialmente ricollocabili entro 1-6 mesi);
- Promotion profile : clienti con alcuni semplici deficit relativi a qualifiche, competenze lavorative o che si trovano in una temporanea fase critica per circostanze della vita (ritenuti collocabili entro 1-12 mesi);

sancisce il piano di azione individualizzato derivante dal profiling può essere rivisto dopo un periodo di 6 mesi ed essere ridefinito se necessario.

Un secondo modello, rinvenibile sempre a livello europeo, è invece basato su una relazione diretta tra sistema statistico-predittivo e utente, in assenza dell'operatore, (almeno in una prima fase). Tale sistema, utilizzando piattaforme *on-line* e di assistenza telefonica, individua in automatico il livello di svantaggio dell'utente e le opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro del soggetto mediante il solo inserimento di alcune informazioni richieste all'utente. Le informazioni richieste possono riguardare le caratteristiche anagrafiche del soggetto, le sue ultime esperienze formative e/o lavorative, il settore professionale a cui è più interessato e la sua disponibilità o meno a spostarsi per trovare una occupazione. Tali dati consentono di determinare un primo profiling e offrire delle prime occasioni di inserimento occupazionale. Tale modello è anche definito come *Statistical-Profiling* ed è caratteristico di alcuni sistemi pubblici per l'occupazione extraeuropei (Stati Uniti e Australia). Questo tipo di *profiling* è essenzialmente fondato su analisi econometriche di dati demografici e socioeconomici riguardanti i soggetti in cerca di lavoro, analisi finalizzate a ipotizzare la loro possibilità di entrare o rientrare o nel mercato del lavoro. In sostanza, il *profiling* statistico, ha l'obiettivo di individuare le caratteristiche dell'utente che maggiormente determinano il rischio di una potenziale disoccupazione o inattività permanente. L'Utilizzo delle elaborazioni statistiche in forma predittiva vincola fortemente la discrezionalità dell'operatore nel condizionare il risultato della profilazione. Questo modello, nel contesto europeo, è stato impiegato in Olanda, all'interno di un processo di radicale riforma dei servizi al lavoro, anche finalizzato ad una forte riduzione dei costi. Tale tipologia di profiling è però utilizzata solo per i soggetti che da meno tempo sono disoccupati. Appare opportuno precisare, infatti, che il sistema olandese presenta anche una iniziale segmentazione dell'utenza in relazione ai tempi di assenza dal mercato del lavoro²¹⁹, sulla base, quindi, di indicatori di tipo amministrativo (*Rules Based Profiling*). Nel complesso, quindi, il modello olandese utilizza in maniera complementare sistemi diversificati di segmentazione e classificazione dell'utenza. L'utilizzo del sistema di *profiling* statisti-

- Development profile: clienti con deficit di competenze e/o capacità lavorative maggiori rispetto al gruppo precedente o caratterizzati da un'ulteriore criticità (per i quali si ritiene necessaria un'assistenza per un periodo superiore ai 12 mesi);

- Stabilisation profile: clienti con deficit di competenze almeno in due dimensioni (queste si riferiscono alle differenti tipologie di competenze in possesso dell'utente, generalmente classificabili come: competenze generali; competenze tecnico-specialistiche; competenze soft -caratteristiche personali importanti in qualsiasi contesto lavorativo: autonomia, problem solving, adattabilità) , o che si trovano in una situazione di disagio sociale (1-12 mesi di assistenza);

- Support profile: clienti che presentano situazioni di grave svantaggio sociale e gravi lacune nelle competenze e capacità lavorative (che si presume necessitino di un'assistenza superiore ai 12 mesi).

²¹⁹ Gli utenti vengono presi in carico dai servizi per l'impiego locali (*WERKpleinen*) e ricevono un supporto che si intensifica con il passare dei mesi di disoccupazione (servizi di base offerti nei primi tre mesi, supporto rinforzato allo scadere dei 3 mesi e dei 6 mesi di disoccupazione). Se lo stato di disoccupazione permane dopo 12 mesi, l'utente viene inviato ai servizi privati. In seguito alla recente riduzione del budget, durante i primi tre mesi di disoccupazione vengono erogati solo servizi on-line, seguiti da un servizio di coaching (al 3° mese e entro il 12°) e un'attivazione obbligatoria dopo 12 mesi.

co risulta accessibile, infatti, ai soggetti preclassificati dall'amministrazione sulla base di criteri di temporalità. In particolare, per gli utenti che presentano tempi di inattività o inoccupazione di circa 3 mesi, il processo di profilazione con le sue diverse finalità viene attuato unicamente mediante un processo *statistico-predittivo* attivato con procedure *on-line*. Nella fase di registrazione *on-line* l'utente deve inserire alcune informazioni anagrafiche e professionali, quali, ad esempio: la propria professione, l'età, la Regione in cui vive, il codice postale e l'area in cui si ricerca lavoro, la distanza chilometrica che si è disposti a coprire per andare a lavorare, il periodo di permanenza nello stato di disoccupazione, ecc. Sulla base di questi dati il *software* verifica le opportunità e le possibilità di lavoro nei territori selezionati ed il livello di profilazione. Nel corso dei primi 3 mesi gli utenti hanno a disposizione tre strumenti: il *Work Predictor*, utilizzato come strumento per prevedere le opportunità lavorative disponibili sui mercati del lavoro regionali; i "test di competenza" che, sulla base della valutazione di competenze e interessi lavorativi, offrono indicazioni circa possibili offerte di lavoro esistenti e possibili percorsi professionali; il *Work Explorer* che realizza una previsione sulla probabilità di collocamento/ricollocamento del cliente sul mercato del lavoro basato su caratteristiche personali.

Esistono infine metodologie di realizzazione del *profiling* in cui l'azione dell'operatore risulta centrale e determinante. È questo il caso del Regno Unito, che investe sull'azione e le competenze dell'operatore dei servizi per la presa in carico ed il relativo colloquio per la determinazione del livello di svantaggio o lontananza dal mercato del lavoro. Per la centralità del ruolo degli operatori e la loro forte discrezionalità nel determinare i livelli di profilazione, questo sistema tende sempre più ad affidarsi ad *adviser* (consulenti) con alta professionalità. In questo caso piuttosto che un'azione di segmentazione dell'utenza, attraverso l'individuazione di fasce di svantaggio predeterminate, è l'operatore che individua l'utenza bisognosa di un supporto più intensivo anche mediante una attenta analisi delle competenze²²⁰. In tal senso il principale strumento diagnostico di supporto all'operatore adottato è lo *Skills Health Check*, un sistema informatico di valutazione delle competenze. Gli *adviser* hanno a disposizione un software, per la valutazione combinata di *skills* generiche, tecniche e *soft* in possesso dell'utente preso in carico (*Skills Diagnostic Tool*), con cui definire il fabbisogno di competenze del soggetto, gli interventi necessari e verificare lo stato di lontananza dal mercato del lavoro.

7.1.3 La profilazione per la Garanzia Giovani in Italia: il processo di costruzione istituzionale

In Italia la prima, e rilevante, esperienza di utilizzazione del *profiling* nell'ambito dell'erogazione dei servizi per l'impiego sull'intero territorio nazionale è avvenuta nel corso della attuazione della Garanzia Giovani, la quale, al di là dei concreti esiti in termini di miglioramento dell'occupabilità di una fascia particolarmente debole del mercato

²²⁰ L'attuale modello di erogazione dei servizi per l'impiego il Jobcentre Plus non prevede metodi sistematici di *profiling*, ma risulta molto focalizzato su sistemi di screening, sulla rilevazione delle skills e sul ruolo del personal adviser, dotato di una professionalità elevata.

del lavoro italiano, ha comunque rappresentato un importante *laboratorio istituzionale* circa il futuro assetto delle politiche attive nel nostro paese.

Come è noto, per attuare questo programma comunitario, l'Italia ha scelto una particolare ripartizione organizzativa-funzionale, in quanto, nell'ambito del Piano di attuazione italiano, il Ministero del Lavoro è individuato quale autorità di gestione del programma, mentre le Regioni sono organismi intermedi. Ciò va precisato perché l'adozione dello strumento di nostro interesse è avvenuta mediante la sua inclusione nelle convenzioni stipulate tra Ministero e amministrazioni regionali, con cui sono state conferite risorse finanziarie per l'attuazione della Garanzia Giovani. Infatti, le convenzioni – tutte di identico contenuto disciplinare – una volta attribuito al Ministero il compito di predisporre il *profiling* (art. 8, 5° co.), specificano le caratteristiche principali di questo strumento (vedi lo Schema 7.3).

Da questa fonte è subito possibile evincere funzione e metodologia del *profiling* italiano: infatti, è ivi precisato che tre misure previste dal portafoglio YG (accompagnamento al lavoro, tirocini e bonus occupazionale) implicano lo sviluppo di *quasi mercati*, o comunque, più in generale, di sistemi premiali²²¹ e, pertanto, per evitare il *creaming* (e cioè "che operatori e datori di lavoro sfruttino le opportunità concesse, selezionando i giovani di più facile collocazione e lasciando da parte quelli per i quali la riuscita del programma sia meno agevole"), è necessario "compensare diversamente gli operatori e i datori di lavoro, in funzione della diversa situazione di svantaggio dei lavoratori". In sostanza, se si adotta la definizione indicata all'inizio, il *profiling* italiano è di tipo *statistico - predittivo* ed è nello specifico finalizzato a disincentivare il *moral hazard* dell'agente²²². D'altro canto, posto il particolare assetto istituzionale delle politiche attive in Italia, si potrebbe dire che, poiché il coefficiente di svantaggio non è modificabile a livello regionale, si manifesta così anche la necessità per il centro di verificare, costantemente, l'utilizzo da parte della periferia delle risorse comunitarie investite.

Va precisato che il sistema non è finalizzato a predire un generico rischio di disoccupazione, ma si tratta di un metodo *ad hoc* finalizzato a "stimare la probabilità di trovarsi nella condizione di Neet" (indice di svantaggio). E non poteva essere altrimenti, stante l'utilizzazione dello strumento per l'attuazione di una misura il cui target (giovani fra i 15 e 29 anni) e l'*output* (l'uscita dalla condizione di Neet) era predefinita a livello comunitario.

Infine, il documento – a conferma della ricorrenza di una istanza di vigilanza sulla spesa – individua anche la metodologia di realizzazione della profilazione: il modello ita-

²²¹ Espressamente: Accompagnamento al lavoro, prevede la remunerazione a risultato del servizio di accompagnamento al lavoro; i Tirocini, prevedono la remunerazione a costi standard a risultato per l'ente promotore; il Bonus occupazionale prevede il riconoscimento di un bonus forfettario ai datori di lavoro che, sulla base dell'intermediazione dei servizi competenti, procedano ad una assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato o somministrazione della durata di almeno 6 mesi.

²²² La scelta di rinunciare al *profiling di servizio* è esplicita. Infatti nel Decreto-direttoriale n. 10-2015 (vedi *infra*) si afferma: "L'approccio al profiling sottende due criteri differenti e complementari: il primo di tipo verticale prevede che ad un maggior livello di svantaggio rilevato su un generico beneficiario di una politica pubblica corrisponda una maggior utilizzazione di risorse in termini di spesa, mentre il secondo di tipo orizzontale considera il mix di servizi più appropriato adatto a raggiungere l'obiettivo prefissato dalla politica erogata, determinato dal profilo specifico del beneficiario. La procedura in esame si concentra sul primo criterio ed ha l'obiettivo di assegnare a ciascun beneficiario del Piano Garanzia Giovani una misura dello svantaggio nel mercato del lavoro".

liano rientra nelle esperienze che attribuiscono l'indice di svantaggio esclusivamente attraverso metodi statistici-probabilistici (*statistical profiling*). Assai sintetizzando (per maggiori dettagli sulla metodologia impiegata per la realizzazione del sistema di profilazione si rimanda al paragrafo successivo), le variabili considerate per l'elaborazione del coefficiente di svantaggio sono costituite da un insieme di dati di tipo anagrafico (età, genere, cittadinanza), informazioni sull'esperienza lavorativa e sull'istruzione, unitamente alle caratteristiche del mercato del lavoro di residenza del giovane. Inoltre, su base volontaria, ciascuna Regione può associare anche altre informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza del giovane (come il massimo titolo di studio conseguito dai genitori, la loro condizione occupazionale, la loro posizione professionale, la tipologia di nucleo familiare e la presenza o meno di figli), tuttavia tali informazioni aggiuntive possono essere utilizzate al solo scopo di verificarne i potenziali effetti e non per una diretta determinazione della fascia di svantaggio.

Le modalità di realizzazione di tal processo sono state specificate da due note operative del Ministero del Lavoro²²³. Gli operatori dei servizi per l'impiego pubblici o privati accreditati possono realizzare la procedura di profilazione accedendo ad un'area a loro riservata nel portale *Clic lavoro* dove, avendo a disposizione una sezione denominata "Profiling GG", possono utilizzare un *form web* in cui, inserendo le variabili richieste nei diversi campi a disposizione, un *software* calcola l'indice di svantaggio e lo mette a disposizione dell'operatore. Tale dato risulta sempre disponibile in visualizzazione e registrato nel sistema di monitoraggio e rendicontazione oltre che nel Patto di Attivazione, collegando il soggetto profilato ai servizi offerti durante il programma. La profilazione viene attuata al momento della presa in carico dell'utente da parte degli operatori pubblici e privati accreditati. Tale fase, infatti, garantisce la conoscenza e certificazione di tutte le variabili richieste dal modello di *profiling*, che in altri momenti del percorso non sarebbero disponibili ovvero certificabili. Ad esempio, la variabile "territoriale" della Provincia è conosciuta dal sistema solo dopo la presa in carico, considerato che al momento dell'adesione il giovane sceglie la regione e sarà quest'ultima nella maggioranza dei casi che lo indirizzerà ad uno specifico servizio per l'impiego²²⁴.

Dopo una prima fase di sperimentazione, terminata a dicembre 2014, gli indici per la determinazione delle fasce di svantaggio sono stati riformulati e un nuovo sistema di *profiling* è entrato in vigore il 1 febbraio 2015.

7.1.4 Il sistema di profilazione per il programma Garanzia Giovani in Italia: metodologia e risultati

Come anticipato nel paragrafo precedente, di seguito sono illustrati i principali aspetti metodologici del sistema di profilazione adottato dall'Italia nell'ambito del Pon log dando particolare rilievo all'illustrazione del modello adottato, ai risultati ottenuti dalla stima del modello e dalle evidenze (e criticità) emerse a seguito dell'implementazione del sistema stesso.

²²³ Le note sono la n. 5703 del 17 Aprile 2014 e la n. 5835 del 12/05/2014.

²²⁴ Nel sistema di GG Lombardo la scelta del Servizio per l'impiego Pubblico o Privato accreditato avviene già in fase di registrazione dell'utenza.

La richiesta, gli obiettivi e l'approccio

Il Ministero del Lavoro, autorità di gestione del Pon log ha richiesto all'Isfol di individuare una metodologia per una corretta allocazione dei servizi offerti in tale ambito, ossia di determinare un metodo per assegnare ai partecipanti al programma un servizio correlato all'intensità del problema da risolvere. Tale richiesta, che postula un più cospicuo aiuto ai giovani più svantaggiati, ovvero con maggiori difficoltà nel trovare un'occupazione, aveva come vincolo la garanzia di un'erogazione equa dei servizi offerti dal Pon log, assicurando la parità di trattamento dei beneficiari su tutto il territorio.

L'approccio proposto e utilizzato dall'Isfol, come già anticipato nelle pagine precedenti, rientra nella categoria delle tecniche di *profiling* statistico-predittivo, utilizzate al fine di aumentare sia l'efficienza allocativa della spesa per politiche pubbliche, sia l'efficacia dei servizi erogati.

Il metodo è finalizzato ad attribuire una misura dello svantaggio sul mercato del lavoro in base al profilo degli individui destinatari della Garanzia Giovani e determina, in base a tale misura, il livello del servizio da erogare.

L'approccio prevede, in una prima fase, di osservare la condizione dei giovani potenzialmente destinatari delle misure previste dal Pon log e identificare le caratteristiche che determinano differenti livelli di svantaggio, così da attribuire un peso a ciascuna caratteristica. Successivamente, nella seconda fase, quella di effettiva presa in carico, vengono rilevate le medesime caratteristiche sui giovani iscritti al Programma e, attraverso il sistema di pesi identificato nella fase precedente, viene determinata la misura di svantaggio del singolo beneficiario.

Nella fase operativa, l'applicazione del criterio secondo il quale l'intensità del servizio erogato, e la spesa corrispondente, deve essere proporzionale al livello di svantaggio comporta necessariamente un'approssimazione che sottende una serie di ipotesi. In altre parole, il passaggio dal concetto di svantaggio alla sua misura opera, in primo luogo, una riduzione del concetto stesso verso i fattori che lo determinano e, successivamente, limita la misura dello svantaggio ai soli fattori osservabili. Il concetto di svantaggio viene, nel caso specifico, approssimato al grado di occupabilità dell'individuo, stimato tramite lo studio dei fattori che influenzano la probabilità di trovarsi in condizione di Neet piuttosto che essere occupato. Il livello di svantaggio è dunque misurato tramite le caratteristiche che determinano la condizione di Neet o quella di occupato.

La misura della probabilità di essere occupato è stimata sulla popolazione di giovani Neet in età compresa tra 15 e 29 anni e sulla popolazione occupata in età corrispondente. I criteri di definizione della popolazione Neet coincidono con quelli utilizzati in ambito comunitario per definire gli individui eleggibili al programma Garanzia Giovani: sono compresi pertanto i giovani inattivi o in cerca di occupazione che non si trovano nella condizione di studente e che non seguono un corso di formazione.

Le analisi per l'individuazione del peso di ciascuna caratteristica dell'individuo nel determinare la probabilità di essere Neet e per il calcolo del livello di svantaggio sono state condotte sui dati della Rilevazione Istat sulle forze di lavoro, utilizzando le indagini trimestrali dal IV trimestre 2011 al III trimestre 2013²²⁵.

²²⁵ L'utilizzo congiunto dei dati riferiti a 8 rilevazioni (2 anni) rende disponibile una numerosità campionaria particolarmente elevata consentendo la produzione di stime robuste ed affidabili. Il ricorso alla rilevazione Istat

Il modello

L'approccio proposto impone l'uso di una strumentazione econometrica: la tecnica utilizzata prevede l'adozione di un modello logistico multilivello a intercetta casuale (Goldstein, 1995; Snijders e Bosker, 1999). L'assunto di fondo di tale classe di modelli ipotizza l'esistenza di una struttura gerarchica dei fattori che determinano il fenomeno oggetto di interesse. Le unità su cui si rileva il fenomeno (unità di primo livello, ovvero i giovani di 15-29 anni) risultano naturalmente aggregate in gruppi differenti (unità di secondo livello, nel caso specifico le regioni). In presenza di unità statistiche annidate in unità di livello gerarchicamente superiore, le unità appartenenti a uno stesso gruppo sono soggette a comportamenti simili a causa delle caratteristiche del contesto che le raggruppa. In altri termini, l'ipotesi alla base è che le caratteristiche socio-economiche territoriali siano una sovrastruttura che condiziona sia la probabilità di essere Neet sia le caratteristiche individuali dei giovani²²⁶.

Le fonti di eterogeneità del livello di occupabilità, che coincidono con le principali variabili che determinano le variazioni del livello di svantaggio, sono fondamentalmente riconducibili a due tipologie di fattori: da un lato, le caratteristiche dell'individuo (età, sesso, percorso formativo, esperienze lavorative, ecc.), e, dall'altro, le caratteristiche della regione di residenza dell'individuo. La presenza di quest'ultima classe di variabili è motivata, come accennato, dalle differenze che contraddistinguono le varie realtà territoriali (profilo del sistema produttivo locale, tasso di disoccupazione, livello di benessere, ecc.). La misura del livello di svantaggio deve, quindi, necessariamente considerare l'elevata eterogeneità territoriale dell'occupabilità, dal momento che una determinata caratteristica (il genere, l'età, il titolo di studio, ecc.) ha effetti differenti sull'occupabilità in contesti territoriali diversi. Il modello quindi, oltre a comprendere variabili individuali, include anche variabili in grado di catturare l'eterogeneità dei territori (variazione del tasso di disoccupazione dei 15-29 anni a livello provinciale²²⁷; rischio di povertà familiare calcolata sul reddito netto disponibile; densità imprenditoriale a livello regionale²²⁸). In tal modo l'effetto delle singole regioni sulla probabilità di essere Neet è depurato anche da alcune caratteristiche sociali e dei mercati del lavoro locali. La selezione dei predittori da utilizzare a livello territoriale è stata condotta in

sulle forze di lavoro permette inoltre di utilizzare definizioni della condizione occupazionale e della condizione di Neet omogenee a livello comunitario; infine, la qualità statistica dei dati è assicurata dall'adozione dei protocolli della statistica ufficiale, condivisi anch'essi a livello comunitario, elemento che assicura inoltre la necessaria trasparenza dell'intera procedura di attribuzione del punteggio di svantaggio.

²²⁶ Più nel dettaglio, il modello utilizzato è un modello a componenti di varianza per variabili di risposta dicotomiche (Anderson e Aitkin, 1985). Nel modello utilizzato solamente l'intercetta è considerata variabile: si è supposto, dunque, che i diversi contesti regionali siano associati a variazioni nell'intercetta, mentre si ipotizza che non ci siano variazioni nei coefficienti delle altre variabili candidate a spiegare il fenomeno. Tale ipotesi ha permesso di sviluppare uno strumento che permettesse una chiara interpretabilità dei risultati ottenuti. Un modello gerarchico dove oltre all'intercetta casuale una o più variabili esplicative sono inserite come effetti casuali può risentire di problemi di interpretabilità dei risultati ottenuti (Gelman, A. and Hill J., 2006).

²²⁷ È stata inserita la variazione del tasso di disoccupazione poiché si vuole cogliere la struttura occupazionale del territorio nel tempo e, quindi, la sua vitalità o reattività alla congiuntura, cosa che non sarebbe stata possibile fotografandone il livello ad un dato tempo.

²²⁸ Per quel che concerne i dati territoriali relativi agli aggregati di secondo livello (le Regioni) e caratterizzanti i mercati del lavoro locali, si è attinto alle fonti statistiche ufficiali Istat ed Eurostat, rispettivamente: Registro statistico delle imprese attive Istat e il dato Eurostat At risk of poverty rate by NUTS 2 regions.

seguito ad un'analisi esplorativa sui fattori che incidono sulla differenza del livello medio regionale di svantaggio è guidata dai criteri di parsimonia. Le covariate introdotte nel modello sono riprodotte nello Schema 7.1.

Schema 7.1 Le covariate inserite nel modello di profilazione per il Programma Garanzia Giovani

| Variabile | Modalità della variabile | |
|---|--|-------------------------------------|
| Età | In anni compiuti | |
| Genere | Donna, Uomo | |
| Presenza in Italia | Nato in Italia, Fino a 12 mesi, Da 1 a 2 anni, Da 3 a 4 anni, Oltre 5 anni | |
| Titolo e tipologia di studio | Licenza elementare | |
| | Licenza media | |
| | Qualifica professionale | |
| | Scuola magistrale, istituto d'arte | |
| | Diploma | Istituto professionale |
| | | Istituto tecnico |
| | | Liceo |
| | | Altro |
| | Laurea (diploma o triennale) | Scienze umanistiche |
| | Laurea (magistrale, specialistica, v.o.) | Scienze sociali |
| | | Scienze della salute |
| | | Ingegneria, informatica e trasporti |
| | | Scienze naturali |
| | | Architettura |
| | Altro | |
| Condizione occupazionale un anno prima | Occupato, in cerca di prima occupazione, in cerca di nuova occupazione, studente, altro inattivo | |
| | | |
| Disoccupazione | Variazione tasso di disoccupazione dei 15-29 anni a livello provinciale | |
| Povertà | Rischio di povertà familiare (redditi) | |
| Imprenditorialità | Densità imprenditoriale a livello regionale | |

La procedura di stima adottata si compone di due passi:

1) La stima del modello nullo, vale a dire la misura della probabilità di trovarsi in condizione di Neet rispetto alla sola regione. In questa fase è stato possibile verificare se la strumentazione utilizzata si adattasse al caso in esame. Il risultato ha confermato l'elevata variabilità del fenomeno tra le regioni, confermando la necessità di utilizzare un modello gerarchico al fine di considerare l'effetto che medesime caratteristiche hanno in regioni diverse.

2) La stima del modello completo. Alla specificazione del modello nullo sono state aggiunte le covariate che si sono dimostrate essere validi predittori della probabilità di essere Neet.

Il risultato finale dell'esercizio econometrico fornisce i pesi (in forma di coefficienti di regressione) di ciascuna caratteristica individuale e territoriale che contribuisce a determinare la probabilità di trovarsi in condizione di Neet, vale a dire la misura del livello di svantaggio.

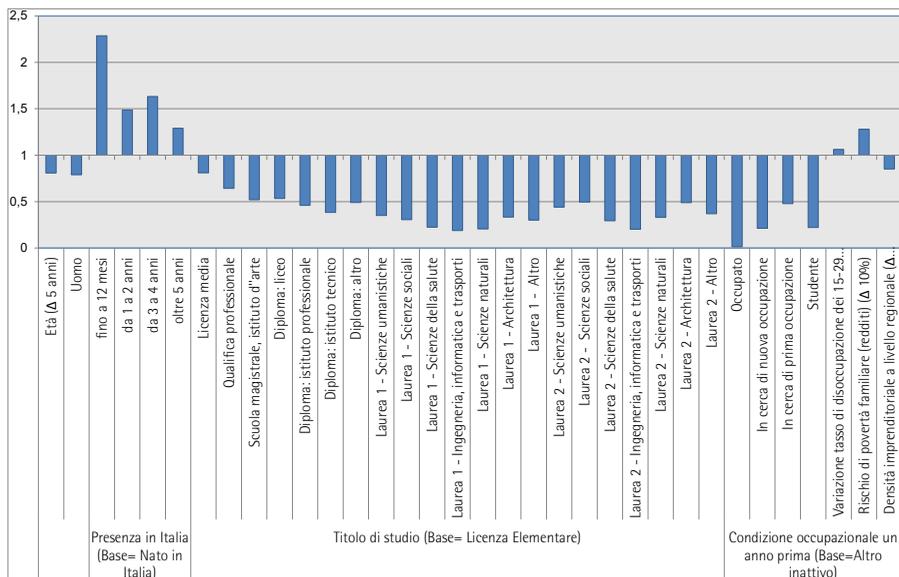
I risultati del modello

Di seguito sono brevemente illustrati i risultati ottenuti dall'applicazione del modello multilivello ai dati Istat RCFL. La stima del modello fornisce l'intensità dell'effetto di ciascuna covariata sulla probabilità di essere Neet, identificando dunque il peso che ogni caratteristica ha nella determinazione del livello di svantaggio.

Tutte le covariate inserite nel modello risultano statisticamente significative e i segni dei coefficienti stimati vanno nelle direzioni attese. Si osserva, infatti, che la probabilità di essere Neet si riduce all'aumentare dell'età, è più bassa per gli uomini, per i ragazzi nati in Italia, per i livelli più alti di istruzione e per coloro che hanno già avuto esperienze lavorative. In particolare, a parità di altre condizioni, si rileva che per coloro che sono presenti sul territorio italiano da meno di un anno, la probabilità di essere Neet è più che doppia rispetto ai giovani nati in Italia. Si stima inoltre che la probabilità di essere Neet è influenzata, oltre che dal livello di istruzione, anche dalla tipologia del percorso di studi: in generale, infatti, chi non ha effettuato un elevato investimento in capitale umano (licenza elementare, licenza media o qualifica professionale) a parità di altre condizioni, ha maggiore probabilità di essere Neet rispetto ai giovani diplomati e laureati. Tra coloro che hanno un titolo universitario, le materie tecniche e scientifiche (ingegneria, informatica, scienze naturali, scienze della salute) riducono in misura sensibile la probabilità di essere Neet. Se si osserva la condizione professionale nell'anno precedente si rileva una maggior probabilità di essere Neet per quanti avevano sperimentato un lungo periodo di inattività e per quanti l'anno precedente erano in cerca di prima occupazione.

Passando all'analisi delle variabili rappresentative delle specificità territoriali le stime rilevano un incremento della probabilità di essere Neet nelle regioni caratterizzate da più elevate variazioni positive del tasso di disoccupazione, dove l'incidenza di povertà è più elevata e dove si registra una ridotta densità imprenditoriale.

Figura 7.1 Il peso delle covariate (primo e secondo livello) sulla stima della probabilità di essere Neet. Odds Ratio



* laurea 1= diploma di laurea o triennale

* laurea 2= magistrale, specialistica, vecchio ordinamento

Nota: laurea 1= diploma di laurea o triennale; laurea 2= magistrale, specialistica, vecchio ordinamento.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL (dal IV trim. 2011 al III trim. 2013)

Un interessante spunto di analisi, caratteristico dei modelli multilivello, è rappresentato dallo studio degli effetti casuali di secondo livello, che rappresentano l'effetto esercitato sulle probabilità individuali da ciascuna regione e permettono di studiare l'impatto di queste ultime sulle probabilità individuali di presentare l'una o l'altra determinazione della variabile dipendente (Neet/occupato). In tal modo è inoltre possibile confrontare tra loro le regioni ed ottenere sorta di graduatoria²²⁹. E' inoltre interessante confrontare le stime degli effetti casuali di secondo livello ottenute nei due steps differenti dell'analisi (ossia nel modello nullo, in assenza di covariate, e modello completo, dopo aver inserito tutte le covariate) e verificare i mutamenti di posizione delle regioni una volta che nel modello sono inserite le variabili esplicative.

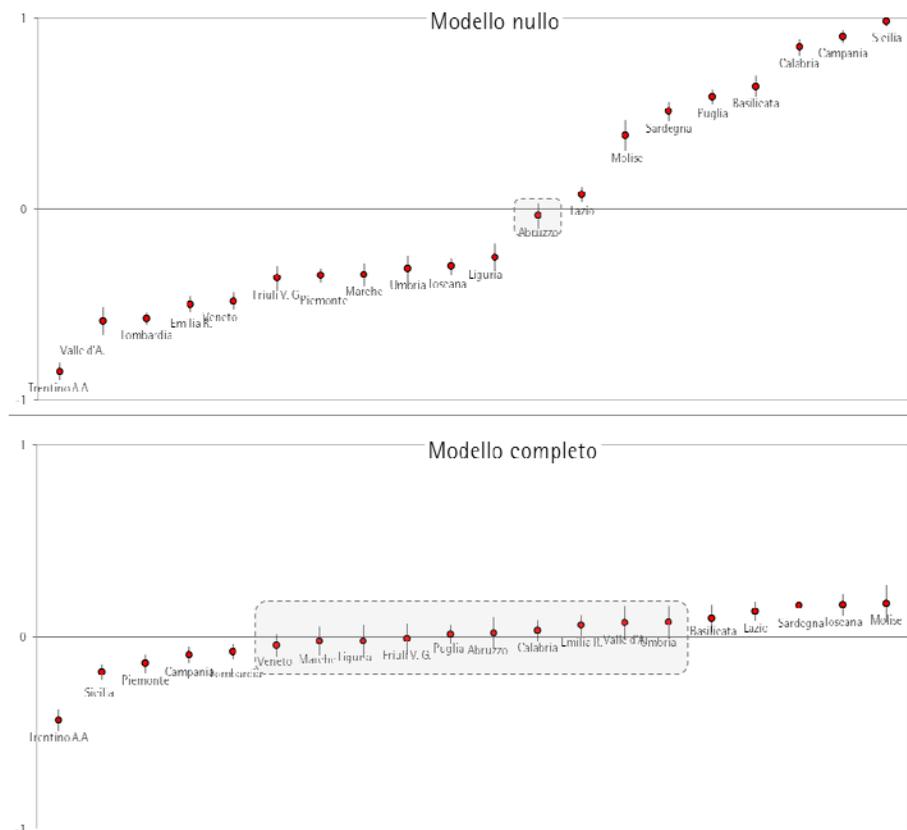
Come è possibile verificare dalla figura seguente, la probabilità che un giovane sia Neet assume valori molto differenti tra le regioni italiane. Nel caso del modello nullo, quello che non comprende covariate né di primo né di secondo livello, si rileva che

²²⁹ La significatività statistica delle stime di Bayes può essere valutata tramite il test t di Wald (Chiandotto e Giusti, 2005).

tutte le regioni, ad eccezione dell'Abruzzo, risultano avere un effetto significativamente differente da 0, a significare che ciascuna regione ha un comportamento peculiare rispetto alla probabilità che un giovane ricada in condizione di Neet rispetto a che sia occupato e dunque dissimile dal comportamento medio nazionale. Le regioni che presentano un effetto negativo di maggiore intensità sulla probabilità dei 15-29enni di trovarsi nella condizione di Neet sono, nell'ordine, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto; al contrario, le regioni dove l'effetto è di segno opposto, vale a dire dove la probabilità di trovarsi nella condizione di Neet è maggiore, sono Sicilia, Campania, Calabria, Basilicata e Puglia.

Una volta inserite nel modello le covariate di primo e di secondo livello, ottenendo così il modello completo, in un numero considerevole di regioni l'effetto stimato dal modello nullo si riduce, risultando non statisticamente diverso da 0. Ciò a significare che le covariate comprese nel modello completo sono state in grado di spiegare le differenze rilevate al livello regionale e a catturare l'eterogeneità che le rendeva statisticamente dissimili le regioni. I territori che continuano a mantenere un comportamento significativamente differente sono Trentino A. A., Sicilia, Piemonte, Campania, Lombardia, Basilicata, Lazio, Sardegna, Toscana e Molise. Di ciò, tramite la stima degli effetti casuali di secondo livello, si è tenuto conto nel calcolo del livello di svantaggio.

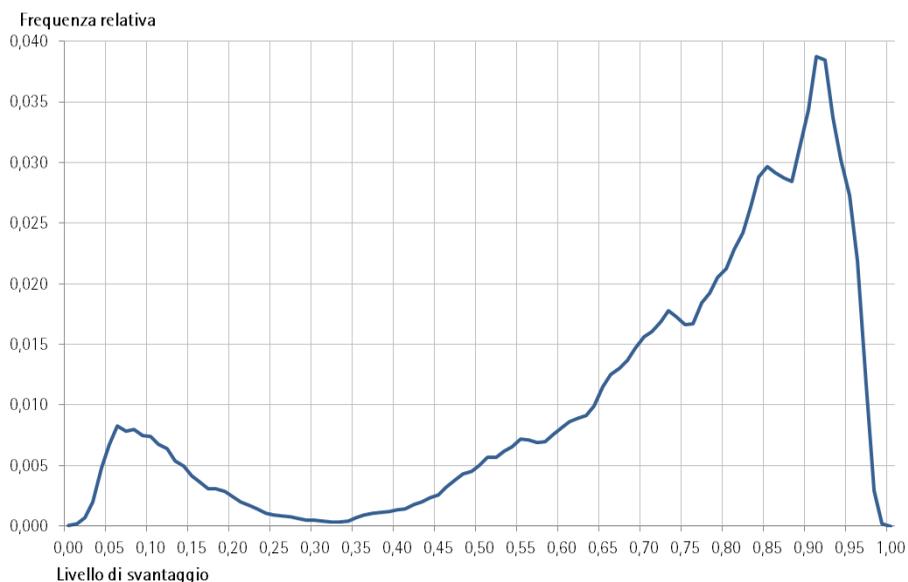
Figura 7.2 Modello multilivello: stima degli effetti casuali di secondo livello



Fonte: elaborazione Istat su dati Istat – RCFL (dal IV trim. 2011 al III trim. 2013)

Tramite le stime ottenute dal modello multilivello è stato possibile ricostruire il livello di svantaggio p , compreso tra 0 e 1. La misura dello svantaggio, definito come la probabilità di non essere occupato e di trovarsi nella condizione di Neet, è calcolato per tutte le unità del campione che rappresenta la popolazione eleggibile (Neet). Nella figura seguente è riportata la distribuzione del parametro nella popolazione. La distribuzione appare sensibilmente spostata verso destra, a significare la presenza di un elevato numero di giovani eleggibili che presentano valori alti dell'indicatore di svantaggio.

Figura 7.3 Distribuzione del livello di svantaggio per la popolazione eleggibile (Neet di 15-29 anni)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat – RCFL (dal IV trim. 2011 al III trim. 2013)

Il passaggio da un coefficiente continuo a un indice discreto

Seguendo le indicazioni fornite dall'autorità di gestione del Pon log, per la costruzione dell'indice di svantaggio e quindi del meccanismo adottato per l'assegnazione del contributo economico, si è proceduto, infine, alla ripartizione in classi dei valori dei coefficienti di svantaggio. In altri termini il livello di svantaggio espresso tramite un coefficiente numerico compreso tra 0 e 1 è stato trasformato in un indice discreto. La misura dello svantaggio è stata quindi ripartita in 4 classi: basso, medio basso, medio-alto, alto. Le classi sono definite dai quartili della distribuzione osservata nella popolazione²³⁰. Di seguito sono riportati i valori di definizione delle classi:

²³⁰ I quartili consentono di ripartire una popolazione in quattro gruppi di eguale dimensione: ognuno individua un 25% di essa.

Tabella 7.1 Limiti della classe di svantaggio definiti dal valore di p

| Indice di svantaggio | Minimo | Massimo |
|-----------------------------|---------------|----------------|
| 1 – basso | 0,000000 | 0,650716 |
| 2 – medio basso | 0,650717 | 0,805638 |
| 3 – medio alto | 0,805639 | 0,897500 |
| 4 – alto | 0,897501 | 1,000000 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat – RCFL (dal IV trim. 2011 al III trim. 2013)

In pratica, per ciascun giovane preso in carico è calcolato il livello di svantaggio. In base a tale livello viene attribuita la classe di svantaggio da 1 a 4 e determinato il contributo secondo il meccanismo previsto da ognuna delle misure sui cui insiste il sistema di profilazione.

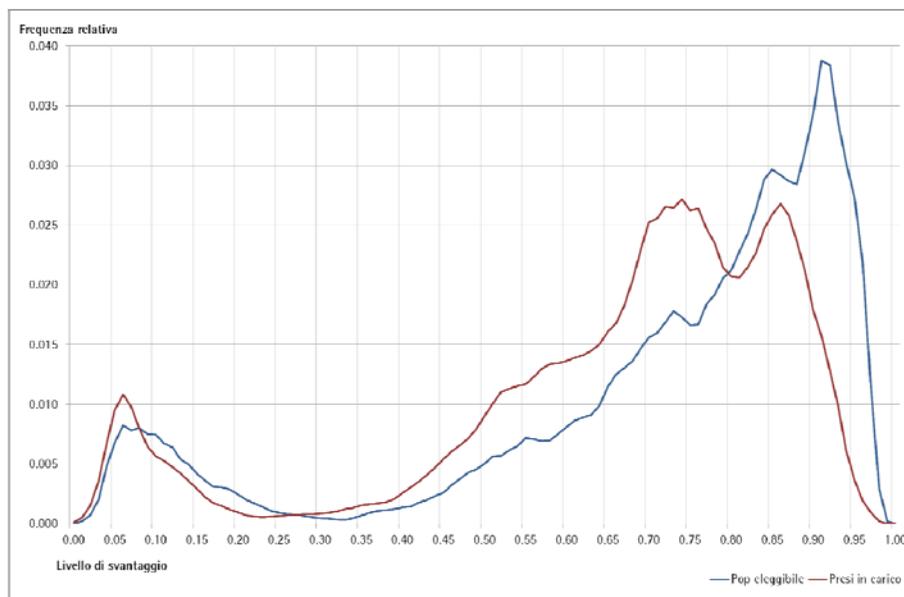
Alcune evidenze empiriche e la ridefinizione delle classi di svantaggio

Nel gennaio del 2015 è stato possibile produrre alcune evidenze empiriche utilizzando i dati dei presi in carico dal Pon log dal 1 aprile al 3 dicembre 2014, consentendo una prima verifica dello strumento proposto. In particolare il confronto tra la distribuzione del livello di svantaggio stimato sulla popolazione eleggibile e la stessa distribuzione sui giovani presi in carico ha permesso di valutare la correttezza della metodologia individuata per la definizione delle classi di svantaggio e del conseguente meccanismo utilizzato per la quantificazione di alcune misure previste dal Pon log.

A dicembre del 2014, ossia a 7 mesi dalla data di avvio del PON IOG, risultava preso in carico circa il 5% dei giovani eleggibili con una considerevole variabilità a livello territoriale²³¹.

²³¹ Per maggiori dettagli si rimanda al documento Isfol "Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti" (<http://www.isfol.it/isfol-europa/garanzia-giovani/approfondimenti-tematici/prime-analisi-sui-giovani-presi-in-carico-e-sul-sistema-di-profilazione-degli-utenti>).

Figura 7.4 Distribuzione del livello di svantaggio: pop. eleggibile e presi in carico (al 3.12.14)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat – RCFL (dal IV trim. 2011 al III trim. 2013)

Se la distribuzione della popolazione eleggibile secondo il coefficiente di svantaggio viene confrontata con quella dei giovani presi in carico (fino a dicembre 2014) emerge abbastanza chiaramente una minore capacità del Programma di attrarre giovani con elevati livelli di svantaggio (Figura 7.4). A livello nazionale, infatti, la distribuzione del livello di svantaggio dei presi in carico risulta spostata verso i valori più bassi rispetto alla popolazione eleggibile e il livello di svantaggio medio dei presi in carico risulta inferiore al valore medio della popolazione eleggibile (-8%). Nel dettaglio, fino alla soglia dello 0,5 le due distribuzioni non mostrano differenze sensibili; oltre tale soglia si osserva uno spostamento verso sinistra della moda della distribuzione dei presi in carico, a significare che i giovani con livelli di svantaggio maggiore presentano una minore propensione all'iscrizione al programma. Tale effetto può essere imputato a due distinti fenomeni: il primo, che agisce in maniera trasversale sul territorio, è relativo ad un fenomeno di autoselezione, il secondo, è invece associabile alle diverse scelte regionali di implementazione del programma.

Più nello specifico, il fenomeno dell'autoselezione è generalmente correlato sia con il livello di istruzione, sia con altre caratteristiche generalmente non osservate o non osservabili²³². Ciò che emerge chiaramente dall'analisi dei dati è, infatti, che i giovani con titolo di studio elevato hanno simultaneamente un minore livello di svantaggio

²³² Tale effetto di autoselezione, noto nella letteratura sulla valutazione delle politiche per l'occupazione, è legato alla quota di eterogeneità non osservata della quale non è possibile tenere conto nelle analisi statistiche.

e una maggiore propensione all'iscrizione al programma²³³. Inoltre, alcune caratteristiche di cui non si è potuto tenere conto nella procedura di profilazione—quali un profilo familiare elevato, maggiori capacità intrinseche degli individui, un'alta dotazione di capitale sociale—rendono taluni soggetti maggiormente competitivi sul mercato del lavoro, aumentando la probabilità di essere occupati e abbassando il livello di svantaggio: le medesime caratteristiche aumentano, parallelamente, la propensione ad iscriversi al programma.

Il secondo fenomeno potrebbe dunque essere associato alla elevata variabilità tra le regioni nelle scelte di implementazione del programma: la selezione delle misure praticata dalle singole amministrazioni regionali e i diversi modelli di erogazione dei servizi possono richiamare giovani con caratteristiche diverse, generando una distribuzione del livello di svantaggio dei giovani presi in carico diversa da quella della popolazione eleggibile.

Gli effetti di selezione dei presi in carico al Pon log rispetto alla popolazione eleggibile sono dunque sostanzialmente riconducibili alla diversa propensione alla partecipazione dei giovani eleggibili, sia a livello regionale che secondo il profilo individuale. Tali effetti motivano gli scostamenti tra la distribuzione del livello di svantaggio dei giovani presi in carico e quella dell'intera popolazione eleggibile.

Gli scostamenti osservati alterano sensibilmente la distribuzione dei giovani presi in carico quando il coefficiente di svantaggio viene ripartito nelle 4 classi di svantaggio (Tabella 7.2). Il criterio per l'assegnazione della classe, basato sui quartili osservati sulla popolazione eleggibile, ha previsto che in ciascuna classe si collocasse il 25% dei giovani. La sottopopolazione dei presi in carico a dicembre 2014 si discosta sostanzialmente da tale previsione: nell'ultima classe si concentra solo il 7,4% dei giovani, a fronte del 25% previsto, mentre nelle prime due classi è allocato il 70,9% dei presi in carico, contro il 50% previsto.

Tabella 7.2 Ripartizione della popolazione e dei presi in carico secondo il metodo dei quartili

| Classe di svantaggio | Popolazione eleggibile | | | Presi in carico Pon log | | |
|----------------------|------------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|
| | n | % | % cum | n | % | % cum |
| 1 – basso | 578.168 | 25,0 | 25,0 | 38.676 | 35,0 | 35,0 |
| 2 – medio basso | 578.730 | 25,0 | 50,0 | 39.627 | 35,9 | 70,9 |
| 3 – medio alto | 578.016 | 25,0 | 75,0 | 23.915 | 21,7 | 92,6 |
| 4 – alto | 578.161 | 25,0 | 100,0 | 8.180 | 7,4 | 100,0 |
| Totale | 2.313.075 | 100,0 | - | 110.398 | 100,0 | - |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat – RCFL (dal IV trim. 2011 al III trim. 2013) e Isfol, monitoraggio PGG (al 3.12.14)

²³³ L'incidenza degli iscritti sulla popolazione eleggibile è pari al 2,6% per i giovani con titolo di studio inferiore al diploma, al 6,0% per i diplomati, al 15,7% per i giovani con laurea triennale e al 7,9% per i giovani con titolo superiore.

Tali evidenze hanno palesato il rischio di generare un'allocazione inefficiente delle risorse disponibili, ripartendo i fondi stanziati su una sottopopolazione di giovani diversa da quella attesa. L'identificazione dei quartili che definiscono le soglie dei diversi importi del contributo è stata effettuata considerando la distribuzione della popolazione eleggibile, ma tale criterio, una volta applicato su una popolazione differente, si è dimostrato particolarmente sensibile a scostamenti anche lievi della sottopopolazione dei presi in carico rispetto alla popolazione eleggibile.

A Gennaio 2015, dopo aver eseguito approfondite analisi esplorative, è risultato opportuno agire modificando il criterio di ripartizione delle risorse, ossia modificare il criterio per la definizione delle classi di svantaggio. Non si è ritenuto opportuno stimare un nuovo modello di profilazione sulla sola sottopopolazione dei presi in carico, dal momento che l'effetto di selezione non ha alterato la bontà dell'accostamento del modello ai dati osservati.

Per la riformulazione del sistema di assegnazione del contributo sono stati ipotizzati vari meccanismi alternativi²³⁴ (sia considerando funzioni discrete del livello di svantaggio sia su funzioni continue).

La scelta finale dell'Autorità di gestione del PON IOG è ricaduta sulla divisione del livello di svantaggio in 4 classi di uguale ampiezza pari a 0,25 (Tabella 7.3).

Tabella 7.3 Ripartizione della popolazione e dei presi in carico secondo il metodo delle classi di uguale ampiezza

| Classe di svantaggio | Popolazione eleggibile | | | Presi in carico Pon log | | |
|----------------------|------------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|
| | n | % | % cum | n | % | % cum |
| 1 – basso | 236.631 | 10,2 | 10,2 | 10.261 | 9,3 | 9,3 |
| 2 – medio basso | 87.164 | 3,8 | 14,0 | 7.529 | 6,8 | 16,1 |
| 3 – medio alto | 600.186 | 25,9 | 39,9 | 45.643 | 41,3 | 57,5 |
| 4 – alto | 1.389.094 | 60,1 | 100,0 | 46.965 | 42,5 | 100,0 |
| Totale | 2.313.075 | 100,0 | - | 110.398 | 100,0 | - |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat – RCFL (dal IV trim. 2011 al III trim. 2013) e Isfol, monitoraggio PGG (al 3.12.14)

Tale scelta si è dimostrata più adeguata alla popolazione dei giovani presi in carico, dal momento che presenta uno scostamento meno elevato rispetto alla popolazione eleggibile, presentando il vantaggio che la quota complessiva delle prime due classi e delle ultime due classi è molto simile tra popolazione e presi in carico; tale elemento consente di compensare tra classi contigue eventuali distanze nella composizione dei presi in carico rispetto alla popolazione eleggibile dovute ad effetti di autoselezione, rendendo il metodo meno sensibile a scostamenti della sottopopolazione dei presi in carico.

²³⁴ Si veda Isfol "Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti".

Va tuttavia segnalato che tale criterio tende ad adeguare il metodo alla distorsione della popolazione dei presi in carico rispetto alla popolazione eleggibile e non a correggere la distorsione. La modifica al criterio di definizione delle classi ha, infatti, permesso solo di assegnare una quota più elevata di servizio pubblico ai giovani iscritti al Programma, ma non ha agito in alcun modo nel correggere il problema di autoselezione: la questione della bassa propensione all'iscrizione al programma dei giovani con elevato svantaggio, ossia di coloro che necessiterebbero di maggiori servizi da parte del Pon log, resta ancora una questione aperta.

7.1.5 Profilazione e Regioni

La scelta della metodologia di *profiling*, basata su un sistema statistico-predittivo (*Statistical – Profiling*) descritta nel paragrafo precedente, seppure, come visto, tiene conto nella costruzione dell'indice di svantaggio delle differenze a livello territoriale, non lascia spazio, d'altro canto, a valutazioni di tipo qualitativo da parte degli operatori dei servizi per l'impiego e, di conseguenza, neppure al livello istituzionale competente a gestire questi servizi in Italia, le Regioni.

In questo ambito in effetti l'unica scelta esercitabile in autonomia da queste ultime era quella relativa alla individuazione dei soggetti responsabili dell'azione di *profiling* (vedi Schema 7.2). In effetti va rilevato che alcuni sistemi hanno riservato tale azione esclusivamente alle strutture pubbliche per i servizi al lavoro, i Cpi, altri, invece, consentono tale intervento anche agli operatori pubblici e privati precedentemente accreditati o selezionati (chiaramente per tre Regioni e cioè Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, la scelta era, per così dire, obbligata, non essendo li operativi sistemi di accreditamento per i servizi al lavoro)²³⁵. La maggioranza delle Regioni conservano in maniera esclusiva la profilazione ai Cpi, 6 prevedono l'intervento anche dei soggetti pubblici/privati selezionati.

²³⁵ Si veda Isfol, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia*, Report mensile, n. 2/2015, in <http://www.isfol.it/isfol-europa/garanzia-giovani/report-mensile-1/report-mensile-febbraio-2015>.

Schema 7.2. Benchmark soggetti responsabili del profiling Pon log

| Regioni | Cpi in esclusiva | Anche operatori accreditati |
|----------------|------------------|-----------------------------|
| Abruzzo | X | |
| Basilicata | X | |
| Campania | | X |
| Calabria | | X |
| Emilia Romagna | X | |
| Marche | X | |
| Lombardia | | X |
| Liguria | X | |
| Friuli V.G. | X | |
| Lazio | X | |
| Molise | X | |
| Piemonte | | X |
| Puglia | X | |
| Sardegna | | X |
| Sicilia | X | |
| Toscana | X | |
| Umbria | X | |
| Valle D'A. | X | |
| Veneto | | X |

Sempre in materia sono individuabili altre peculiarità. Interessante evidenziare come la Lombardia abbia qualificato l'attuazione del Pon log quale sezione specifica del proprio sistema della Dote Unica Lavoro (DUL)²³⁶, destinata a tutti i giovani 15-29 anni. In tal caso il modello di profilazione definito a livello nazionale rappresenta il sistema di determinazione dell'entità finanziaria della dote a disposizione dei giovani in garanzia. Il valore massimo della dote unica al lavoro per i giovani Neet 15-29 anni è dato, infatti, dalla somma dei valori finanziari più alti determinati per fascia di profilazione e/o tipologia di servizio. La Lombardia, inoltre, ha definito una pre-segmentazione dell'utenza attuata prima della fase di profilazione. Tale preselezione classifica i giovani Neet aderenti alla Pon log in due gruppi. Il primo, definito "Flusso", è rappresentato da tutti i giovani usciti da un percorso di istruzione e formazio-

²³⁶ Lo strumento prioritario per attuare le politiche di carattere formativo e lavorativo nel territorio della regione Lombardia è rappresentato dalla Dote, un insieme di risorse finanziarie destinate alla persona per accedere ai servizi formativi o di inserimento lavorativo.

ne da non più di 4 mesi, il secondo, definito "Stock", è rappresentato da tutti i giovani usciti da più di 4 mesi da un percorso di istruzione e formazione o che non hanno nessun titolo di studio. I due gruppi si differenziano, proprio per l'area degli operatori competenti alla presa in carico e la relativa profilazione: per i primi, infatti, questa area è più ampia in quanto sono competenti anche le Istituzioni scolastiche, formative e universitarie di provenienza, se autorizzate come *Intermediari speciali* ai sensi dell'art.6 del D.Lgs. n.276 del 2003 nonché le Istituzioni Formative, se in possesso dell'accREDITAMENTO definitivo per i servizi al lavoro. Per il secondo, invece, la profilazione può essere effettuata soltanto dagli operatori privati accreditati nella sezione specifica servizi per il lavoro²³⁷. La Lombardia ha definito anche misure diversificate per ciascun gruppo. Tale pre-segmentazione degli utenti, segnala il tentativo dell'amministrazione regionale di garantire un immediato forte coinvolgimento dei soggetti formativi nella realizzazione della Pon log e più in generale nel più complessivo sistema dei servizi al lavoro, non limitandone l'azione alla erogazione delle due misure di carattere formativo ivi previste dal programma comunitario²³⁸.

Particolare è inoltre il caso del Friuli Venezia-Giulia che ha inserito l'attuazione del Pon log nel più ampio "Piano integrato per l'occupazione regionale (Pipol)", che integra diverse azioni progettuali²³⁹. I progetti racchiusi nel Pipol sono il Pon log regionale, il progetto giovani FVG, il progetto Occupabilità e l'iniziativa Imprenderò 4.0. In tale ambito la Regione ha adottato un *profiling* iniziale che segmenta prioritariamente gli utenti in 5 gruppi ("Fasce"):

- Fascia 1: giovani a rischio di dispersione scolastica o formativa o *drop out* di età compresa tra 15 anni compiuti e 19 anni non compiuti - *Early school leavers*;
- Fascia 2: giovani Neet, vale a dire i giovani che non studiano o non partecipano a un percorso di formazione o non sono impegnati in un'attività lavorativa, di età non superiore a 30 anni non compiuti;
- Fascia 3: neodiplomati della scuola secondaria superiore e neoqualificati leFP o non di età non superiore a 30 anni;
- Fascia 4: neolaureati di età non superiore a 30 anni non compiuti,
- Fascia 5: lavoratori disoccupati, percettori o meno di ammortizzatori sociali; lavoratori sospesi o posti in riduzione di orario con ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (compresi i contratti di solidarietà difensiva e Cig in deroga).

Ciascun gruppo è destinatario di progetti differenziati: la Garanzia Giovani interessa i soggetti appartenenti alle prime 4 fasce, l'iniziativa occupabilità gli utenti della fascia 5; mentre per l'iniziativa "Imprenderò" l'individuazione dei destinatari è trasver-

²³⁷ Ricordiamo che la Lombardia ha istituito un unico sistema di accreditamento per la formazione ed i servizi al lavoro.

²³⁸ Formazione mirata all'inserimento lavorativo e Reinserimento dei 15-18enni nei percorsi per l'ottenimento di una qualifica o diploma professionale.

²³⁹ Tale Piano costituisce uno strumento di integrazione delle politiche attive del lavoro territoriali che la Regione pone in essere mettendo in sinergia le risorse derivanti dalla programmazione del Fondo sociale europeo 2014/2020, dal programma esterno parallelo del Por Fesr 2007/2013, rientrante nel Piano di azione e coesione - PAC - definito a livello nazionale e dalla programmazione del Fondo sociale europeo 2007/2013.

sale ai diversi gruppi²⁴⁰. Anche l'area dei soggetti competenti allo svolgimento dei servizi *profiling* varia a seconda della fascia di utenza: per i giovani appartenenti alla 1^a Fascia, la profilazione può essere realizzata dai COR (Centri di orientamento regionali); per i soggetti della Fascia 4, giovani neo laureati, il *profiling*, viene realizzato presso le sedi universitarie regionali (Trieste e Udine), dove cooperano addetti dell'ateneo e dei Cpi. Per i soggetti rientranti negli altri gruppi l'attività di profilazione è attuata dai Cpi, anche con forme di cooperazione attuativa con i Cor e le Ati erogatrici di attività di carattere formativo. In tale sistema appare importante evidenziare anche come le misure attivate all'interno del Piano regionale per l'occupazione siano diversificate a seconda della fascia (gruppo) di appartenenza. Ad esempio tra le misure di carattere formativo quella relativa al conseguimento di competenze riferite ad una qualificazione professionale è riservata agli utenti appartenenti alle fasce 2 e 5; quella formativa professionalizzante alle fasce 2, 3 e 5; mentre tra gli interventi per l'inserimento lavorativo, quello concernente l'accompagnamento al lavoro è riservato alle fasce 2, 3, 4, 5; quello attinente all'assegnazione di bonus occupazionali ai soggetti appartenenti alla seconda, terza e quarta fascia.

Un ulteriore, seppur modesto, spazio alla autonomia regionale deriva dalla configurazione di una delle misure ricomprese nel portafoglio servizio della Garanzia Giovani concordate tra Ministero e Regioni. Infatti, nel definire la misura "Orientamento specialistico o di II livello", sembra abbozzata una ulteriore funzione del *profiling*, non solo cioè di tipo *predittivo*, ma anche di *servizio*, cioè di personalizzazione del pacchetto di servizi da erogare, in quanto si prevede che quella misura sia rivolta "soprattutto a giovani più distanti dal mercato del lavoro" (vedi Schema 7.3).

In effetti, alcune Regioni non si sono limitate a ribadire l'indicazione nazionale. Si va da Regioni (Veneto, Liguria, Piemonte e Lombardia) che hanno scelto di estendere tale misura a favore di tutti i soggetti beneficiari della Garanzia, a quelle che (il Lazio) riservano tale misura in maniera esclusiva ai giovani più distanti dal mercato del lavoro, con un livello di svantaggio alto o molto alto. Nel mezzo le altre. Così la Basilicata ha previsto che l'orientamento specialistico sia rivolta anche ai giovani 15-18 anni che hanno assolto il diritto-dovere formativo, per valutare al meglio il loro rientro nel sistema di Istruzione e formazione, mentre la Puglia riconosce, tra i soggetti con profilazione complessa, un accesso prioritario a quelli tra i 15-24 anni²⁴¹.

Interessante segnalare un altro gruppo di regioni (Sardegna, Umbria, Valle D'Aosta), ove risulta centrale la discrezionalità dell'operatore dei servizi all'impiego, che individua i soggetti destinatari in base alle risultanze emerse nel colloquio di primo orientamento (particolari esigenze o condizioni manifestate dai giovani). L'Umbria, nel documento attuativo regionale del Pon log, specifica tale esigenze: soggetti che sembrano destinati verso percorsi formativi per l'inserimento professionale, giovani indirizzati verso la misura di accompagnamento al lavoro che manifestano la necessità

²⁴⁰ Persone in stato di disoccupazione, inoccupati, occupati, lavoratori in cassa integrazione o in mobilità, anche in deroga, i quali, al momento dell'inizio dell'azione che li riguarda devono essere residenti o domiciliati sul territorio regionale ed avere un'età non superiore a 65 anni non compiuti.

²⁴¹ Ricordiamo come il target stabilito dalla GG sia giovani NEET di 15-29 anni.

di ridefinire il proprio *curriculum*. Il Friuli, invece, per la sua particolare organizzazione di erogazione degli interventi di Garanzia Giovani precedentemente descritta, riserva tale misura ai soli soggetti rientranti nelle fasce 2 e 5 (giovani Neet, lavoratori disoccupati con o senza ammortizzatori sociali o sospesi o posti in riduzione di orario), che manifestano sfiducia rispetto al reinserimento nel mercato del lavoro.

Infine, il Molise mostra delle importanti singolarità. In tale contesto, infatti, il Piano attuativo regionale riserva l'Orientamento specialistico ai giovani che da più tempo sono lontani dal mercato del lavoro (inattivi, scoraggiati o disoccupati da più di 12 mesi). In questo caso, quindi, le fasce di utenti con maggior svantaggio ammissibili alla misura non vengono determinate sulla base della profilazione statistica nazionale, ma attraverso indicatori di carattere temporale alternativi definiti dalla Regione. Peraltro la stessa amministrazione ha deciso di impiegare la profilazione nazionale, non solo, come concordato con il Ministero del Lavoro, per la individuazione dei costi relativi alla realizzazione di alcune misure, ma anche per l'identificazione dei giovani che prioritariamente possono accedere ad altri specifici servizi: ad esempio in Molise le misure "Formazione per l'inserimento lavorativo" e "Servizio civile" sono riservate all'utenza con livello di svantaggio alto o molto alto.

Schema 7.3 **Profiling e Orientamento Specialistico nei Piani di attuazione regionali GG**

| Regioni | Finalità Profiling | Destinatari Orientamento Specialisti |
|-------------------|--|---|
| Abruzzo | <p>La profilazione è elemento centrale per la definizione della distanza di ogni giovane all'ingresso nel mercato del lavoro e del suo avvio verso i servizi successivi e le misure di sostegno.</p> <p>La Regione Abruzzo per la profilazione utilizzerà la strumentazione e la metodologia di calcolo della distanza dal mercato del lavoro messa a disposizione dal Ministero del lavoro.</p> <p>Risulta determinante nel compensare diversamente gli operatori e i datori di lavoro, in funzione della diversa situazione di svantaggio dei lavoratori.</p> | <p>L'orientamento di Il livello è rivolto soprattutto a giovani più distanti dal mercato del lavoro, con necessità di costruire una progettualità professionale collocata in una prospettiva temporale non necessariamente immediata.</p> |
| Basilicata | <p>Il percorso individuale dovrà essere coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali (profiling) dell'utente e condiviso con l'esplicitazione delle reciproche responsabilità (Patto di attivazione). Verrà definito un sistema di profiling sulla base del quale il servizio competente, al termine del colloquio individuale, potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo.</p> <p>La profilazione diventa elemento centrale anche al fine di graduare opportunamente i vari interventi proposti, evitando fenomeni di creaming . Nella proposta si prevedono 4 classi di maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro, da identificare mediante apposita metodologia basata anche sull'analisi statistica</p> | <p>L'orientamento di Il livello è rivolto soprattutto a giovani con esiti di profiling che li collocano come più distanti dal mercato del lavoro, con necessità di costruire un progetto professionale che non necessariamente comporterà la collocazione immediata. Altra fascia d'utenza prioritaria è quella dei giovani di età compresa tra i 15-18 anni che non abbiano assolto il diritto/dovere d'istruzione, al fine di individuare opportune modalità per consentirne il rientro nel sistema d'istruzione.</p> |

segue

segue – Schema 7.3 Profiling e Orientamento Specialistico nei Piani di attuazione regionali GG

| Regioni | Finalità Profiling | Destinatari Orientamento Specialisti |
|-----------------------|---|--|
| Campania | <p>In base alle caratteristiche del soggetto e al sistema di profiling definito nel programma nazionale, il sistema informativo calcolerà in automatico l'appartenenza a una fascia di aiuto e i relativi massimali del budget per l'erogazione dei servizi a cui è possibile accedere.</p> <p>La compilazione del PIP è formulata sulla base dei parametri del profiling dai servizi competenti e consiste nella indicazione delle azioni che il destinatario del servizio concorda di seguire con l'operatore, nonché delle relative previsioni di costo e di risultato, finalizzate all'inserimento occupazionale, al miglioramento delle competenze o al reinserimento nei percorsi di istruzione. Le tipologie di servizi e attività iscrivibili nei PIP riportano la specificazione degli standard minimi dei servizi, dei costi standard, degli output di servizio e della durata massima.</p> <p>La dote individuale rappresenta il budget assegnato a ogni individuo e viene fissato in riferimento alla fascia di aiuto corrispondente al profiling del soggetto. Tale intensità o valore è pari al complesso dei servizi previsti nel PIP.</p> | <p>Il servizio è rivolto prioritariamente ai giovani partecipanti al programma con profilo da media ad alta intensità di aiuto.</p> |
| Calabria | <p>Attivazione misure nel piano personalizzato, pagamento operatori accreditati per interventi a processo o a risultato.</p> | <p>Rivolto ai giovani più distanti dal mercato del lavoro.</p> |
| Emilia Romagna | <p>Verrà definito un sistema di profiling sulla base del quale il servizio competente, al termine del colloquio individuale, potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo.</p> <p>In funzione della categoria di profilazione del giovane, gli importi relativi saranno erogati in maniera differenziata e con conseguente diversa intensità, eventualmente anche a tranches.</p> | <p>L'orientamento di il livello è rivolto soprattutto a giovani più distanti dal mercato del lavoro, con necessità di costruire una progettualità professionale collocata in una prospettiva temporale non necessariamente immediata</p> |
| Marche | <p>Nella fase di accoglienza, presa in carico e orientamento il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha definito un sistema di profiling sulla base del quale il servizio competente GG, al termine del colloquio individuale potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo.</p> | <p>Ai giovani più distanti dal mercato del lavoro, (prioritariamente con profiling 4), è erogato il servizio di orientamento specialistico.</p> |

segue

segue - Schema 7.3 Profiling e Orientamento Specialistico nei Piani di attuazione regionali GG

| Regioni | Finalità Profiling | Destinatari Orientamento Specialisti |
|------------------------------|---|---|
| Lombardia | <p>Sulla base del profiling il giovane verrà inserito in una fascia di aiuto, coerente con il PON, quale punto di riferimento per il massimale di erogazione dei servizi e la quantificazione degli incentivi alle imprese.</p> <p>Il modello nazionale ècoerente rispetto a quanto introdotto nella D.g.r del 02/08/2013 n°555 avente ad oggetto "approvazione delle linee guida per l'attuazione della dote unica lavoro".</p> <p>Pertanto, l'operatore, verificati i requisiti della persona, ne supporta la profilazione nel sistema informativo che, sulla base delle caratteristiche del destinatario, definisce in automatico l'appartenenza ad una delle fasce di intensità d'aiuto secondo i criteri definiti a livello nazionale</p> | <p>Giovani in uscita dal sistema educativo e universitario (FLUSSO) e Giovani disoccupati/NEET (STOCK)</p> |
| Liguria | <p>Il percorso individuale dovrà essere coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali (profiling) dell'utente e condiviso con l'esplicitazione delle reciproche responsabilità (Patto di Attivazione). Verrà definito un sistema di profiling sulla base del quale il servizio competente, al termine del colloquio individuale, potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo.</p> <p>Il rimborso è valorizzato sulla base del profiling del giovane attribuito dal Centro per l'impiego in fase di accesso alla Garanzia Giovani.</p> | <p>Giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni</p> |
| Friuli Venezia Giulia | <p>La quantificazione dell'intervento finanziario a carico della parte pubblica, per quanto riguarda l'indennità di partecipazione e il riconoscimento dei costi del promotore, deriva da un processo di profilazione dell'utente che ne definisce l'indice di occupabilità</p> | <p>I percorsi si rivolgono a coloro per i quali risultino utili, sulla base di quanto emerso nella fase di accoglienza e che rientrano nella FASCIA 2 o nella FASCIA 5.</p> |
| Lazio | <p>Verrà definito un sistema di profiling sulla base del quale il servizio competente, al termine del colloquio individuale, potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo. Determinazione dei costi in riferimento alle misure di Accompagnamento al Lavoro, Tirocinio e quantificazione dell'incentivo all'assunzione per la misura Bonus Occupazionale.</p> | <p>Tale misura è rivolta esclusivamente ai giovani più distanti dal mercato del lavoro, individuati sulla base degli esiti del profiling.</p> |

segue

segue - Schema 7.3 Profiling e Orientamento Specialistico nei Piani di attuazione regionali GG

| Regioni | Finalità Profiling | Destinatari Orientamento Specialisti |
|-----------------|--|---|
| Molise | <p>Profiliazione dell'utente, elemento fondamentale per definire il grado di svantaggio, inteso come maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro. In particolare, attraverso l'analisi di determinati parametri soggetti ed oggettivi, il singolo utente sarà inserito in una delle quattro fasce di "svantaggio", sulla base delle quali sarà definita l'intensità della misura di politica attiva da attivare per favorire la transizione verso il lavoro.</p> <p>La Regione Molise non è dotata di un modello di profiliazione e, quindi, adotterà il modello elaborato a livello centrale.</p> | <p>Le azioni di orientamento specialistico saranno destinate a chi è da più tempo lontano dal mercato del lavoro (inattivi, scoraggiati o disoccupati da più di 12 mesi) e che, quindi, necessita di un accompagnamento specifico nella costruzione del proprio percorso.</p> <p>L'orientamento di II livello è rivolto soprattutto a giovani più distanti dal mercato del lavoro (es. maggiorenni con al massimo la licenza media disponibili a lavorare, disoccupati e forze di lavoro potenziali con il diploma di scuola media superiore o laurea che non lavorano da un anno ed oltre), con necessità di costruire una progettualità professionale collocata in una prospettiva temporale non necessariamente immediata.</p> |
| Piemonte | <p>Profiliazione del giovane sulla base del sistema di profiling messo a punto a livello nazionale. Utilizzato per contribuire alla definizione del percorso individuale e per la remunerazione dei costi negli interventi di Accompagnamento al lavoro e Tirocinio.</p> | <p>L'attività di orientamento specialistico è rivolta ai giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che hanno aderito al Programma e che hanno sottoscritto il Piano di Azione Individuale (PAI).</p> |

segue

segue - Schema 7.3 Profiling e Orientamento Specialistico nei Piani di attuazione regionali GG

| Regioni | Finalità Profiling | Destinatari Orientamento Specialisti |
|------------------------|--|--|
| <p>Puglia</p> | <p>Il Ministero del Lavoro ha definito un sistema di profiling sulla base del quale saranno graduati gli incentivi economici relativi alla attuazione delle azioni previste per il giovane. Tale sistema si incentrerà su alcune variabili definite dal Ministero, quali il genere, il titolo di studio posseduto, la condizione (status) lavorativa dell'anno precedente, la Regione e la Provincia di residenza e l'età, ecc. Tali variabili determineranno automaticamente un punteggio che verrà attribuito al giovane. In sede di accoglienza e presa in carico il servizio competente dovrà verificare la correttezza dei dati inseriti in sede di registrazione ed inserire i dati eventualmente mancanti</p> <p>La profilazione mira a graduare opportunamente i vari interventi proposti, evitando fenomeni di cd creaming, vale a dire la scelta dei soggetti più facilmente collocabili. Nella proposta si prevedono 4 classi di maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro, da identificare mediante apposita metodologia basata anche sull'analisi statistica.</p> <p>La raccolta dei dati per la profilazione dei soggetti verrà curata in sede di primo colloquio dagli operatori dei CTI che utilizzeranno gli strumenti tecnici che verranno messi a disposizione dal Ministero del Lavoro. Il dato di output del profiling verrà allegato al Patto di Servizio.</p> | <p>L'orientamento di Il livello è rivolto soprattutto a giovani più distanti dal mercato del lavoro, con necessità di costruire una progettualità professionale collocata in una prospettiva temporale non necessariamente immediata. Occorre prevedere, come stabilito dal Piano nazionale, una priorità per i giovani della fascia di età 15-24 anni, laddove, in una fase successiva, e compatibilmente con i flussi che verranno registrati e le risorse messe a disposizione, verranno trattati i giovani registrati nella fascia 25-29 anni.</p> |
| <p>Sardegna</p> | <p>Verrà definito un sistema di <i>profiling</i> sulla base del quale il servizio competente, al termine del colloquio individuale, potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo.</p> <p>La profilazione diventa elemento centrale anche al fine di graduare opportunamente i vari interventi proposti, evitando fenomeni di <i>creaming</i>. Nella proposta si prevedono 4 classi di maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro, da identificare mediante apposita metodologia basata anche sull'analisi statistica.</p> | <p>L'orientamento specialistico è destinato solo ad una parte dei giovani, con età compresa tra i 15 e i 29 anni, che devono avere alcune caratteristiche di particolare svantaggio. Gli orientatori in sede di presa in carico decidono se è necessaria la misura dell'orientamento specialistico</p> |

segue

segue - Schema 7.3 Profiling e Orientamento Specialistico nei Piani di attuazione regionali GG

| Regioni | Finalità Profiling | Destinatari Orientamento Specialisti |
|---------------|---|---|
| Sicilia | <p>Il percorso individuale dovrà essere coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali (profiling) dell'utente, secondo un modello di profilazione che definisce la distanza del giovane dal mercato del lavoro, condiviso con la stipula del Patto di attivazione (Patto di servizio). Tale modello sarà utilizzato per la definizione dei costi relativi agli interventi di Accompagnamento al lavoro, Tirocinio e per la determinazione degli incentivi che fanno riferimento alla misura di Bonus Occupazionale.</p> | <p>L'orientamento di Il livello è rivolto soprattutto a giovani più distanti dal mercato del lavoro, con necessità di costruire una progettualità collocata in una prospettiva temporale anche non immediata</p> |
| Toscana | <p>Definire il percorso individuale di accesso alle misure in funzione delle caratteristiche personali, formative e professionali del giovane (profiling). Quantificazione dei costi relativi all'intervento di accompagnamento al lavoro e per determinare il valore degli incentivi occupazionali utilizzabili nella misura Bonus Occupazionale.</p> | <p>L'orientamento di Il livello è rivolto soprattutto ai giovani più distanti dal mercato del lavoro ed è finalizzato a ricostruire l'esperienza professionale e personale del soggetto per sollecitare maturazione, pro attività e autonomia nella ricerca attiva del lavoro. tutti i giovani target, per i quali sono state evidenziate maggiori criticità di inserimento nel mercato del lavoro.</p> |
| Umbria | <p>L'attività di profiling verrà completata sulla base degli indicatori oggettivi previsti a livello nazionale che attribuiscono un punteggio. Tale punteggio viene attribuito automaticamente dal sistema nazionale e determina l'accesso o meno ad alcuni incentivi per la sua eventuale assunzione, nonché la remunerazione dell'attività di accompagnamento al lavoro e di inserimento in tirocinio effettuata dai servizi competenti.</p> | <p>La misura è rivolta a giovani che hanno aderito alla Garanzia stipulato un patto di servizio/di attivazione, e che risultano, in base al colloquio di primo orientamento, distanti dal mercato del lavoro e pertanto necessitano di accrescere la propria occupabilità (...), nonché coloro che hanno optato per percorsi formativi finalizzati all'inserimento formativo professionalizzante. Passano al colloquio specialistico anche coloro che sono destinati all'incrocio domanda offerta di lavoro ma necessitano di una consulenza per la redazione del proprio CV.</p> |
| Valle d'Aosta | <p>(...) individua, sulla base delle caratteristiche del giovane stesso emerse nel colloquio e dal profiling, il percorso più adeguato alle sue esigenze ai fini della sua professionalizzazione e del suo inserimento lavorativo. Quantificazione dei costi in riferimento alle fasce di profilazione relativamente agli interventi realizzati nella misura Accompagnamento al lavoro</p> | <p>Coinvolgimento sulla base della personalizzazione del Patto di Attivazione.</p> |

segue

segue - Schema 7.3 Profiling e Orientamento Specialistico nei Piani di attuazione regionali GG

| Regioni | Finalità Profiling | Destinatari Orientamento Specialisti |
|---------|---|---|
| Veneto | Non specificate nel PAR il modello è definito nello schema di convenzione Allegato I. Utilizzo del sistema nazionale. Finalizzato alla determinazione dei costi in relazione agli interventi relativi alle misure di Accompagnamento al lavoro, Tirocinio extra-curricolare e per la quantificazione degli incentivi occupazionali nella misura Bonus Occupazionale | Giovani che hanno assolto l'obbligo di istruzione e formazione. |

Fonte: elaborazione Isfol su PAR Regionali 2014

7.1.6 Prime brevi riflessioni conclusive

La disponibilità immediata di informazioni di livello nazionale sui beneficiari di una politica attiva del lavoro e l'uso di una metodologia specifica per determinare le classi di svantaggio – e di conseguenza il criterio di ripartizione delle risorse dedicate all'attuazione di quelle stessa politica – costituiscono una novità, per così dire eccezionale e positiva, nel panorama di queste politiche, oramai sperimentate in Italia da un ventennio.

Andando nel dettaglio rispetto a tale metodologia, dal confronto comparato con le altre esperienze internazionali, si evince che in Italia si è deciso di utilizzare un sistema di profilazione di tipo statistico-predittivo con l'obiettivo, oltre di aiutare i giovani con maggiori difficoltà nell'accesso a percorsi formativi o di inserimento professionale, di limitare anche i possibili effetti di *creaming* a danno dei beneficiari della Garanzia Giovani ad opera degli agenti incaricati di erogare, nell'ambito di *quasi mercati* locali, alcuni servizi in favore di questa platea soggettiva. Come si è detto, riguardo questa scelta dal punto di vista istituzionale, la profilazione statistica risponde anche all'esigenza dell'autorità di gestione del Pon log (Ministero del Lavoro) di controllare l'efficiente allocazione delle risorse comunitarie da parte dell' autorità intermedia (Regioni).

Sottolineate queste importanti novità, non vanno sottaciute rilevanti questioni emerse dalle prime evidenze empiriche ricavate proprio dal tempestivo monitoraggio di questa politica attiva in particolare circa le caratteristiche dell'utenza effettivamente presa incarico: risulta, infatti, che i giovani con livelli di svantaggio maggiore presentano una minore propensione all'iscrizione al programma. Posto che la Garanzia Giovani si caratterizza come *policy* tendenzialmente universalistica nell'ambito del target giovani, tale evidenza empirica certifica l'esistenza di un potenziale *dead weight effect* (il rischio di premiare i soggetti meno bisognosi del target stesso).

Due ci sembrano possano essere gli aspetti su cui è fondamentale riflettere per fare in modo che una politica pensata e creata in Europa con l'obiettivo principe di "includere", non riesca ad intercettare i "veri esclusi". In primo luogo, le *"strategie di sensibilizzazione (...) incluse campagne d'informazione e sensibilizzazione, (...) con particolare attenzione ai giovani vulnerabili"*, richieste in sede comunitaria²⁴², non hanno prodotto i risultati sperati. Risulterebbe opportuno, parallelamente a quanto già fatto, lavorare, più che a livello nazionale, capillarmente nei territori per favorire una maggiore diffusione del Programma proprio in quei contesti, spesso di tipo informale, in cui tuttavia è più facile avvicinare coloro che di propria iniziativa (non a caso Neet), raramente, entrerebbero in contatto con i servizi per il lavoro. In altri termini, sono forse necessarie campagne di comunicazione e promozione maggiormente mirate nei confronti di coloro che appartengono alle classi di svantaggio più alto e più incisive, che siano quindi in grado di intercettare tutti i target e che permettano una concreta riduzione della distanza con i servizi per il lavoro.

²⁴² Così il punto 8 della Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

In secondo luogo, oltre a problemi di autoselezione dell'utenza servita, probabilmente, il sistema non ha potuto contare su una sufficiente azione di sensibilizzazione dei giovani più disagiati ad opera degli operatori potenziali attuatori del portafoglio servizi Garanzia Giovani. In altre parole, posto che il sistema prevedeva un premio maggiore per l'agente nel caso di erogazione di servizi proprio per le categorie più vulnerabili, presumibilmente, l'incentivo non è stato comunque sufficiente per orientare l'agente stesso ad intercettare questa platea soggettiva, viste comunque le difficoltà oggettive di servire questa utenza e il conseguente innalzamento dei costi relativi.

Quest'ultima argomentazione va considerata insieme a un'altra evidenza di tipo regolativo. Come detto, in questa fase, si è espressamente rinunciato a un sistema di profilazione *di servizio*, e cioè un'estensione del processo fino a predeterminare "il secondo di tipo orizzontale considera il mix di servizi più appropriato adatto a raggiungere l'obiettivo prefissato dalla politica erogata, determinato dal profilo specifico del beneficiario"²⁴³.

Probabilmente, per il futuro, anche nell'ottica di aumentare la partecipazione al Programma dei giovani maggiormente vulnerabili, in condizione di effettivo disagio sociale e lavorativo, si potrebbe optare per programmare non solo i costi del servizio, ma anche specifici pacchetti di servizi, caratterizzati anche per la fissazione di dettagliati standard in termini di competenze professionali da parte degli operatori chiamati ad erogare gli stessi pacchetti.

7.2 Giovani e lavoro: tra realtà e disincanto

7.2.1 Introduzione

La partecipazione dei più giovani al mercato del lavoro e la relazione tra livelli di istruzione e le caratteristiche socio anagrafiche dei soggetti che si affacciano attivamente al mercato del lavoro o che ne rimangono esclusi, sono da tempo oggetto di studio piuttosto consolidato (tra gli altri, Istat, 2013b; Istat, 2014e).

Indagini più specifiche, inoltre, hanno esplorato gli esiti occupazionali dei diversi percorsi di studio e/o formazione, offrendo una panoramica dei fenomeni di transizione dei beneficiari dei sistemi di istruzione e formazione (Ires 2000, Irso 2001, D'Arcangelo A. 2001, Torchia B. 2015, Teselli A. 2011, Istat 2011a, Istat 2012b).

A partire dalla lettura dei dati Istat-Forze di lavoro finalizzata a ricostruire, in un intervallo di tempo ritenuto congruo, le grandi traiettorie di cambiamento che hanno determinato la partecipazione al mercato del lavoro dei giovani, il contributo si av-

²⁴³ Vedi nota 222.

vale delle risultanze dell'indagine Isfol sulle transizioni dalla formazione al lavoro²⁴⁴ che ha coinvolto 45.000 giovani fra i 20 e i 34 anni²⁴⁵.

Nello specifico, si intende presentare alcuni degli esiti della ricerca condotta, a supporto di alcune considerazioni centrate sulla dimensione che il lavoro assume, nonché sui meccanismi di ingresso o esclusione dal mercato del lavoro e su come tali dimensioni impattino sulla espressione di giudizi, opinioni e aspettative da parte dei giovani.

Gli andamenti delle curve dei tassi di occupazione, disoccupazione, della percentuale dei giovani inattivi e dei giovani impegnati in percorsi di studio e/o di formazione, tracciano una fotografia particolarmente penalizzante per le coorti prese in esame.

Ad una dinamica del mercato del lavoro segnata dall'incidenza del tasso di disoccupazione e degli inattivi non necessariamente impegnati in percorsi di studio, si aggiunge il decremento sensibile della percentuale di occupati. Il combinato di tali indicatori evidenzia un allarmante e progressivo aumento dell'esclusione dei giovani dal mercato del lavoro cui non corrisponde un incremento delle persone impegnate in percorsi di studio e/o formazione. Esclusione dal mercato del lavoro e difficoltà a porre in essere investimenti in studio e formazione tracciano, quindi, un quadro di depauperamento delle risorse cognitive ed emotive che solo in parte sembrano compensate dalle strategie (individuali e dei sistemi della istruzione e formazione) che puntano all'alternanza tra momenti di studio e attività lavorative.

Sono molti, infatti, coloro che, al termine degli studi, si presentano sul mercato del lavoro avendo alle spalle precedenti esperienze lavorative o di contiguità con esse²⁴⁶. La questione, semmai, è che queste stesse esperienze non preludono necessariamente né ad una permanenza nel mercato del lavoro tanto che, sovente, i giovani rimangono in una condizione di non occupazione, né alla costruzione di un curriculum professionale.

È sulla base di queste esperienze che le osservazioni sul contesto percepito, le valutazioni e le soluzioni proposte dai giovani 20-34enni esprimono una visione tutt'altro che immaginifica del lavoro.

Realismo e disincanto guidano la descrizione di un lavoro (immaginato o svolto) non più orientato alla realizzazione di interessi e aspirazioni individuali.

Sempre più spesso il lavoro ha una funzione strumentale ed è finalizzato a guadagnare, vivere e, semmai, perseguire parallelamente i propri interessi.

Pur con le eccezioni rappresentate da coloro che hanno raggiunto i più alti livelli di qualificazione e specializzazione, la coerenza tra il percorso di studi e le attività di lavoro assume sempre meno peso nella scelta del lavoro a favore, invece, di un contesto occupazionale che garantisca sicurezza sul lavoro, buone relazioni tra pari e soprattutto una retribuzione adeguata.

²⁴⁴ L'indagine è stata svolta nel corso del 2014. Per approfondimenti:

http://www.isfol.it/temi/Lavoro_professioni/mercato-del-lavoro/InTransizione.

²⁴⁵ La fascia di età considerata per la realizzazione dell'indagine è stata individuata in linea con le classi di età utilizzate per i benchmark di *Europa 2020: la strategia dell'Unione europea per la crescita dell'occupazione*.

²⁴⁶ Il riferimento è a tutte le esperienze di alternanza, di stage, tirocini curriculari, ecc.

Non ha importanza quanto lungo sia l'orario di lavoro o quanto questo rappresenti un modo di agire la propria creatività o di esercitare la responsabilità o autonomia nel proprio ruolo; l'importante è che sia utile a costruire una indipendenza economica.

È questa la visione che emerge dalla molteplicità delle opinioni e percezioni personali, delle strategie e delle tecniche di ricerca attiva del lavoro analizzate sulla base delle caratteristiche socio anagrafiche dei giovani e anche delle loro famiglie di origine sintetizzate dall'indicatore qui utilizzato della dote familiare²⁴⁷. Attraverso tale indicatore sintetico è stata osservata, infatti, la relazione fra l'ammontare del " *capitale* " posseduto o attivato da ciascun individuo (investimenti su titoli di studio elevati, dote familiare, esperienza lavorativa) e la partecipazione ad attività lavorative (o i motivi di non partecipazione), nonché gli atteggiamenti e le aspettative espresse sulla questione lavoro.

Ad un atteggiamento proattivo, che assume l'impegno personale e il lavoro come strategie per garantirsi una ascesa sociale, fa da contraltare però la ridotta partecipazione a tutte le occasioni di socializzazione e formazione informale che la comunità entro cui si vive offre. Se i consumi culturali dipendono in misura diretta dalle risorse di cui si dispone e, dunque, non stupisce che siano appannaggio di una minoranza, a preoccupare è la ridotta partecipazione alle forme di aggregazione e di rappresentatività della società civile. La richiesta semmai è quella di poter vivere lavorando in un Paese dove siano garantiti i diritti minimi di cittadinanza attiva e dove la questione della tutela e sicurezza sul luogo di lavoro diventi prioritaria, anche prima della realizzazione personale.

In sintesi, emerge una generazione che misura le proprie difficoltà ma che ha tutt'altro che spostato il centro della propria progettualità dalla questione del lavoro. Una generazione che vuole vivere il proprio territorio, radicata alle strutture sociali di riferimento e che pare esprimersi con scetticismo nei confronti delle soluzioni che le istituzioni propongono. A queste, infatti, rispondono in modo massivo con la valorizzazione della propria dimensione relazionale, ovvero con la sollecitazione della rete familiare, degli amici e dei conoscenti, segnalando, probabilmente, un limite di efficacia dei servizi di accompagnamento.

7.2.2 L'involuzione delle opportunità

Il quadro che ci viene restituito dall'analisi dei dati relativi ai principali indicatori del mercato del lavoro per quel che riguarda i giovani ed i giovani-adulti²⁴⁸ (Figura 7.5), si caratterizza per le tendenze di segno decisamente negativo e che derivano, amplificandolo, dal trend segnato dalla congiuntura economica che negli ultimi anni ha caratterizzato anche l'economia italiana.

²⁴⁷ Per approfondimenti sulle modalità di costruzione e di calcolo dell'indicatore si rimanda a Canal T., "La dote familiare: un indicatore della mobilità sociale e geografica dei dottori di ricerca", in Bergamante F., Canal T., Gualtieri V. 2014.

²⁴⁸ Con giovani-adulti si intendono gli individui con una età compresa tra i 30 e i 34 anni.

L'analisi comparata delle curve dei tassi di occupazione, disoccupazione e inattività pone infatti in evidenza la forte contrazione degli occupati, che passano dal 62% del 2008 al 49,6% del 2014, con un decremento che ha assunto dimensioni particolarmente preoccupanti a partire dal 2009.

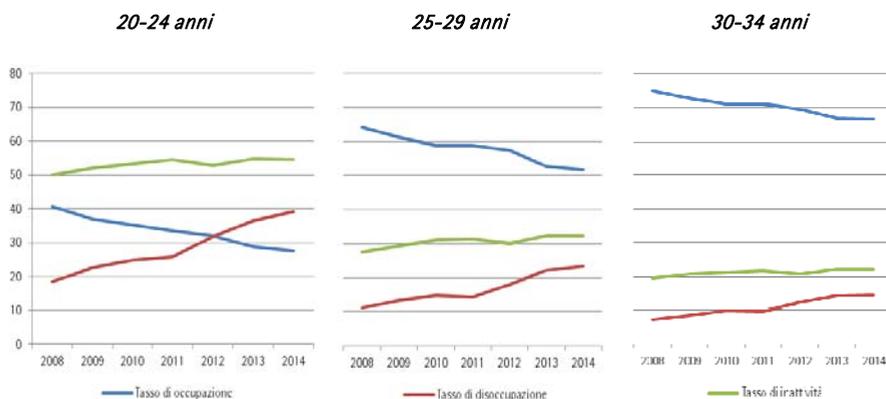
Ci sono inoltre almeno altri due aspetti, derivanti dalla stessa analisi, che meritano di essere, sia pur brevemente, segnalati.

Il primo riguarda l'analoga tendenza che si può riscontrare dall'osservazione dell'andamento dei tassi di disoccupazione e di inattività. Due indicatori che tendono ad assumere significati diversi: il primo esprime il tentativo di immettersi per la prima volta o di nuovo nel mercato del lavoro; il secondo fotografa il collocarsi al di fuori della dimensione lavorativa. Da una parte, dunque, c'è un'affermazione di proattività attraverso la ricerca fattiva di una nuova occupazione; dall'altra, almeno in parte, sembra delinearsi una rinuncia alla ricerca di un lavoro.

È del tutto evidente che la curva ascendente delineata dagli inattivi deve essere esaminata con particolare cautela, soprattutto in considerazione dell'età dei rispondenti, con particolare riferimento alle prime due classi di età nelle quali potrebbe essere stata predominante la scelta di un investimento esclusivo nei percorsi formativi o addirittura nell'avvio di nuove esperienze di formazione. Ciò, ovviamente collocherebbe questi giovani al di fuori delle forze di lavoro ed anzi offrirebbe una spiegazione di *valore* alla crescita dell'inattività. In effetti (Figura 7.6), si assiste ad un aumento percentuale dei giovani in formazione sulla popolazione ed è quindi ragionevole ipotizzare che una parte di questa inattività crescente sia ascrivibile a scelte di studio.

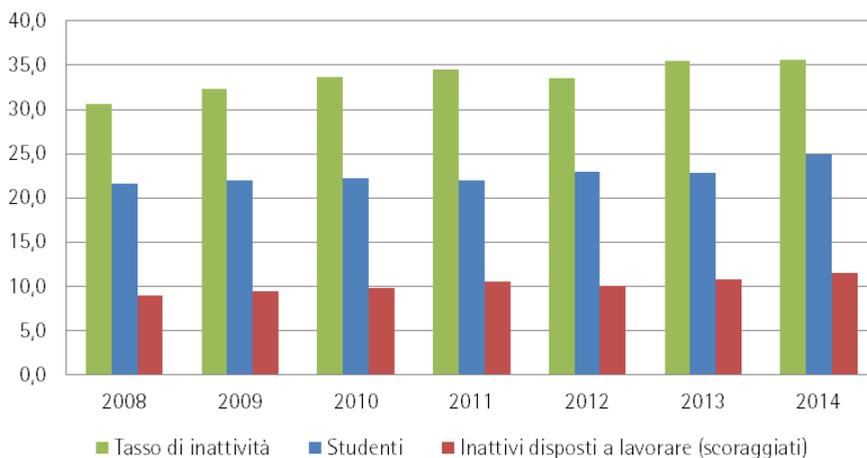
Purtuttavia, va considerato che, a fianco di tale crescita, si incrementa anche quella percentuale di giovani che, pur disponibili subito a lavorare, non cercano attivamente lavoro, alimentando quel fenomeno, noto come *scoraggiamento*, determinato dal convincimento che comunque il lavoro non verrà trovato nonostante i tentativi intrapresi. Non è una crescita particolarmente elevata quella degli scoraggiati, ma certo costituisce una spia di ulteriore disagio in un mercato del lavoro che, come visto, è in questo momento particolarmente critico.

Figura 7.5 Principali indicatori del mercato del lavoro dei 20-34enni, per anno e classe di età. Valori %



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Figura 7.6 Indicatori di partecipazione al mercato del lavoro e allo studio dei giovani 20-34enni. Valori %



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Il secondo aspetto in evidenza è dato dalla riduzione del tasso di occupazione per le due classi di età dei 20-24enni e dei 25-29enni: in entrambi i casi, la differenza tra l'anno 2008 e il 2014 è di circa 13 punti percentuali. Più ridotta è la contrazione per i giovani-adulti (-8,4%) sebbene non può sfuggire il maggiore impatto sociale che tale dato mette in evidenza, ovvero quello della perdita del lavoro per una generazione

ormai fuori dai percorsi formativi e certamente proiettata, in maggior misura rispetto alle altre, verso l'indipendenza economica e abitativa e, più in generale, la definitiva affermazione dell'adulthood.

Per la classe di età più giovane, peraltro, l'analisi diacronica dell'andamento - per gli anni 2008-2014 - dei tassi di disoccupazione e occupazione evidenzia un innalzamento particolarmente importante della quota di 20-24enni disoccupati rispetto alla curva segnata dai coetanei in stato di occupazione.

Ulteriori elementi di riflessione si ricavano osservando i predetti indicatori sulla base delle variabili di genere e di appartenenza territoriale.

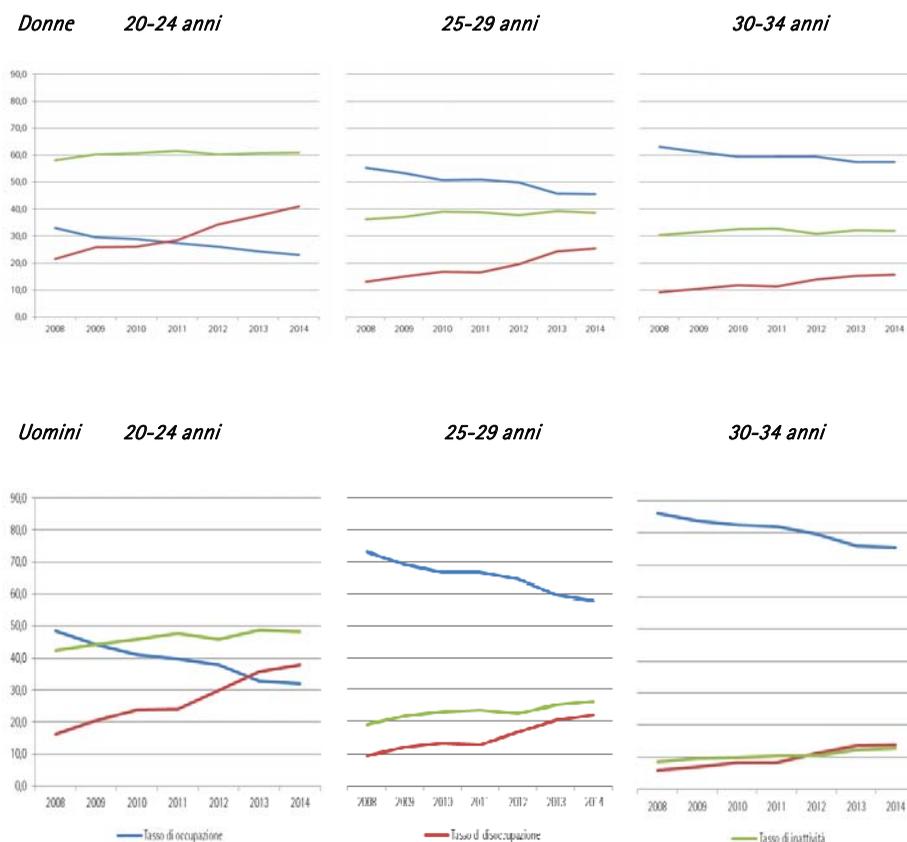
Per quel che riguarda il genere (Figura 7.7), sull'insieme delle classi di età considerate vi sono due aspetti che meritano particolare attenzione. Il primo è dato dalla forte riduzione del tasso di occupazione per gli uomini (-15,6%) che passa dal 71,5% al 55,9% per l'anno 2014. È questa, infatti, una contrazione sensibilmente più evidente di quella che si verifica per il genere femminile (-9,3%) che tuttavia partiva già da una condizione di significativa minore occupazione, tanto che il tasso di occupazione per le donne nel 2008 era inferiore a quello che oggi si registra per gli uomini.

Tale ulteriore riduzione, dunque, aggrava ancora la dimensione di partecipazione effettiva delle donne al mercato del lavoro per le quali, e ciò appare come il secondo aspetto significativo, nel 2014 si assiste al pareggiamento tra tasso di occupazione e di inattività: per ogni donna occupata, dunque, ce ne è un'altra che è fuori dalle forze di lavoro.

È un fenomeno, questo, che si alimenta in modo particolare con i comportamenti delle donne più giovani (+2,8% di inattive per le 20-24enni) e per quelle della classe intermedia (+2,4%), mentre resta stabile per le giovani-adulte.

Ancora per quel che concerne le classi di età, va rilevata la forte contrazione del tasso di occupazione per i giovani-adulti uomini, che passa dall'86,3% al 75,3% contestualmente ad un sensibile incremento del tasso di inattività (+4,2%). Tale incremento porta gli inattivi maschi 30-34enni ad una percentuale appena inferiore a quella che definisce il tasso disoccupazione.

Figura 7.7 Principali indicatori del mercato del lavoro relativi a giovani 20-34enni, per anno, genere e classe di età. Valori %



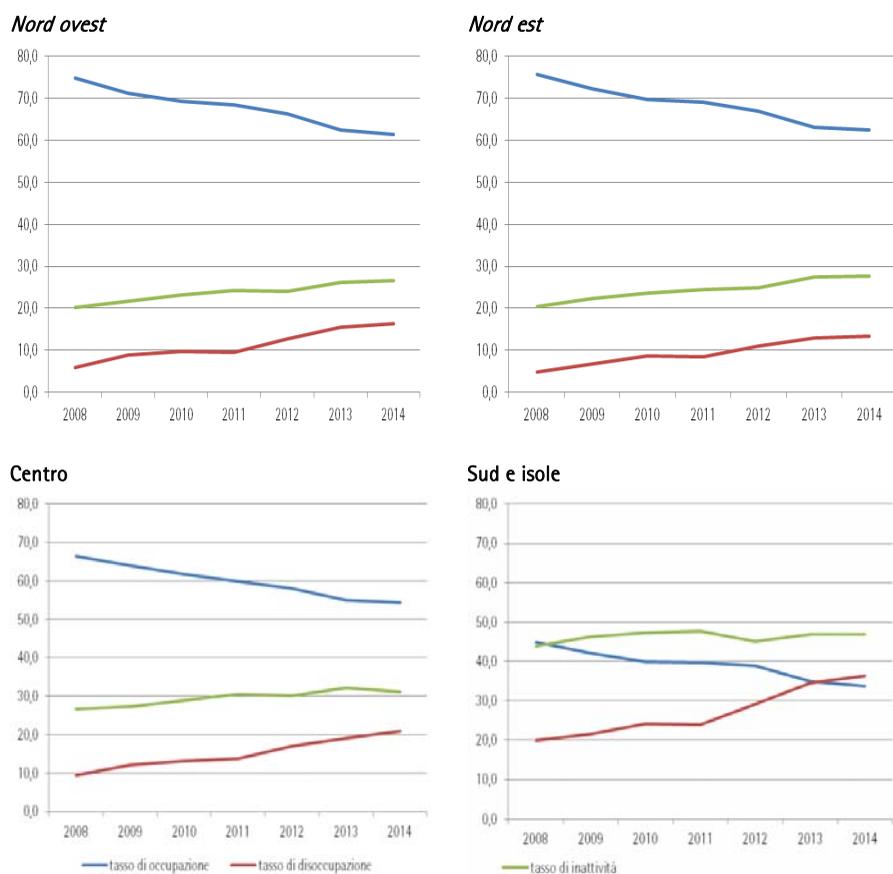
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Per quel che concerne l'area geografica, infine, l'analisi diacronica dei valori percentuali (Figura 7.8) segnala una riduzione diffusa del tasso di occupazione. È appena più evidente nelle due ripartizioni settentrionali, dove in ogni caso rimane sopra il 60%, e significativamente più elevato rispetto al Centro e soprattutto al Sud e alle Isole. Si consideri, a tale proposito, che il tasso di occupazione nell'insieme delle regioni meridionali è di poco superiore alla metà di quello che si registra nelle circoscrizioni settentrionali.

In modo simile si assiste ad un aumento del tasso di inattività. In questo caso, sebbene l'incremento maggiore interessi il Nord, e in particolare l'area del Nord-est (+7,2%), è al Sud che il valore assume dimensioni particolarmente preoccupanti assestandosi sul 46,9%.

Va peraltro sottolineato che tale ulteriore incremento dell'inattività avviene in presenza di un fenomeno, assente nelle altre circoscrizioni, che vede il superamento, avvenuto nell'ultimo anno considerato dalla serie storica, del tasso di disoccupazione (36,4%) rispetto a quello di occupazione (33,7%).

Figura 7.8 Principali indicatori del mercato del lavoro relativi a giovani 20-34enni, per ripartizione territoriale. Valori %



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Quella descritta è una criticità che interessa in particolar modo i giovani 20-24enni; nonostante sia in questa classe di età che tradizionalmente si registra un valore di inattività e disoccupazione più elevato rispetto alle altre coorti prese in esame, negli ultimi anni, tuttavia, la condizione dei più giovani meridionali si è caratterizzata per la presenza di una inattività stabilmente al di sopra del 60% e, contestualmente, per un valore del tasso di disoccupazione (52,7%) che ha una percentuale pari a tre volte

a quello del tasso di occupazione (18,5%). Una tendenza, peraltro, che sembra progressivamente interessare anche i 25-29enni per i quali si è già registrato il superamento percentuale del tasso di disoccupazione rispetto a quello di occupazione.

7.2.3 Il lavoro, questo conosciuto

Il *range* particolarmente ampio di età considerata (da 20 ai 34 anni), le diverse condizioni sociali ed occupazionali presenti sul nostro territorio, le esperienze personali, il diverso capitale individuale che ciascun giovane può mettere in gioco nella fase di passaggio verso l'autonomia e l'indipendenza, la tipologia ed il livello di studi conseguiti costituiscono fattori di interesse per cercare di comprendere quali sono le dinamiche di accesso al lavoro, le aspettative, i bisogni espressi dai giovani.

In questo senso, le variabili sopra richiamate sono state osservate per studiare come, quanto e in quali ambiti esse generino approcci diversificati nelle diverse fasi di transizione al lavoro.

Con questa finalità, è stato adottato un approccio retrospettivo in modo tale da reperire dati che consentissero di esplorare anche le esperienze pregresse e i percorsi che hanno preceduto la condizione occupazionale rilevata al momento dell'intervista. In particolare, tale criterio ha permesso di indagare due aspetti: il primo attinente alla prima fase di contatto con il mondo del lavoro, durante gli studi; il secondo relativo alla valutazione generale espressa dai giovani nei confronti della propria dimensione lavorativa.

A partire dalla fine degli anni '90 e poi con maggior vigore negli anni 2000, sono state introdotte una serie di riforme nei sistemi di istruzione e formazione che, oltre ad innalzare l'età dell'obbligo di partecipazione ad attività formative, hanno assunto il momento di apprendimento on the job, le *work experience* e, più in generale, i diversi strumenti funzionali a sostenere la creazione del sistema di alternanza scuola lavoro in ogni ordine e grado, quali metodologie didattiche diffuse, consolidate e finalizzate all'orientamento, al pre-inserimento o al trasferimento di competenze di tipo professionalizzante²⁴⁹. Al fine di favorire e accelerare l'inserimento nel mercato del

²⁴⁹ Sulla base di quanto previsto dalla nota del Ministero del Lavoro 4746 del 14 febbraio 2007, i tirocini possono essere curriculari, ovvero destinati ai giovani inseriti in un percorso formale di istruzione o formazione e disciplinati dai Regolamenti di istituto o di ateneo (promossi dalle università, dalle istituzioni scolastiche o dagli enti di formazione accreditati) e extracurriculari, finalizzati ad agevolare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (la cui competenza è in capo alle Regioni secondo quanto stabilito dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 287 del 19 dicembre 2012). Per garantire standard di percorso qualitativamente elevati, l'art. 1 comma 34 della Legge 92/2012 ha previsto l'adozione di Linee guida in materia di tirocini. Con l'Accordo siglato il 24 gennaio 2013, il Governo, le Regioni e le Province autonome hanno adottato le Linee guida che delineano un quadro comune di riferimento relativo ai tirocini extracurriculari.

Alla normativa più generale che regola l'attivazione di tirocini curriculari e extracurriculari, si affianca tutta la produzione normativa che ha delineato nel corso degli anni i singoli percorsi di istruzione e formazione descrivendone le caratteristiche e determinando l'obbligatorietà del momento di apprendimento on the job previsto. Si tratta di una produzione piuttosto ampia, qui citata in forma ridotta e a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti. Ci si riferisce, nello specifico alla Legge del 28 marzo 2003, n. 53 che riforma l'intero sistema di istruzione e formazione, all'Accordo tra il Miur, il Mlps, le Regioni, le Province autonome del 19 giugno 2003 per la definizione delle caratteristiche dei percorsi leFP triennali e quadriennali e ai D.Lgs. che hanno accompagnato le successive riorganizzazione dei percorsi triennali e quadriennali, nonché il Regolamento dei licei emanato dal

lavoro, l'introduzione degli stage curricolari nei percorsi universitari, infatti, è avvenuta in concomitanza, ad esempio, con l'introduzione di tutti i dispositivi normativi che hanno reso obbligatorio lo stage nei percorsi triennali e quadriennali, e con la riorganizzazione dei percorsi degli IFTS e dei percorsi negli ITS²⁵⁰ nei quali il 30% del monte ore è obbligatorio. Inoltre, il dibattito circa il valore dell'esperienza di apprendimento in contesti di lavoro sta orientando la declinazione dei percorsi di alternanza nella scuola secondaria superiore in misura sempre più capillare e rispetto a tutta la gamma degli indirizzi di studio dei percorsi quinquennali²⁵¹.

In tal senso, i dati riportati nella Tabella 7.4 sulla base del titolo di studio più alto conseguito²⁵² classificato per livello EQF (Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli

Presidente della Repubblica il 15 marzo 2010 (DPR n.89/2010); il Regolamento degli Istituti Tecnici emanato dal Presidente della Repubblica il 15 marzo 2010 (DPR n. 88/2010) e il Regolamento degli Istituti Professionali emanato dal Presidente della Repubblica il 15 marzo 2010 (DPR n.87/2010).

In estrema sintesi, l'alternanza scuola-lavoro, disciplinata dal D.Lgs. n.77 del 2005, è una "modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, sia nei sistemi dei licei sia nei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro" (art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 77/2005). Ulteriori riferimenti normativi si trovano nel D.M. 234 del 26/06/2000 e il D.M. 47 del 13/06/2006 che prevede la "flessibilità organizzativa, didattica e di autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, secondo quanto previsto dal Piano dell'offerta Formativa di ciascuna istituzione scolastica", utilizzando – nell'ambito del monte ore curricolare – la flessibilità, prevista fino al massimo del 20%. È da considerare, inoltre, la Legge 296/06 comma 622 che eleva l'età per l'accesso al lavoro da 15 a 16 anni.

²⁵⁰ Per quel che riguarda la formazione tecnica superiore, essa è stata istituita nel 1999 (art. 69 della legge 144/99) ed è stata recentemente riorganizzata secondo quanto disposto nelle "Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici Superiori" di cui al DPCM 25 gennaio 2008. Il sistema si articola in percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTs) e percorsi realizzati all'interno dei nuovi Istituti Tecnici Superiori (ITS). Entrambi prevedono obbligatoriamente che il 30% del monte ore si realizzi in stage e che almeno il 50% della docenza provenga dal mondo del lavoro o delle professioni. I percorsi IFTs hanno di regola una durata di 2 semestri, che comprendono ore di attività teorica, pratica e di laboratorio, per un totale di 800/1000 ore. Consentono di conseguire il Certificato di Specializzazione Tecnica Superiore, titolo spendibile in ambito nazionale e comunitario, oltre che crediti formativi da spendere anche nel sistema accademico. Nell'ambito della frequenza dei percorsi IFTs è possibile realizzare un percorso di alto apprendistato. Gli ITS, Istituti tecnici superiori costituiscono un canale formativo di livello terziario non accademico. Formano tecnici superiori e realizzano percorsi finalizzati al conseguimento del titolo di Diploma di tecnico superiore, con riferimento a sei aree tecnologiche (efficienza energetica; mobilità sostenibile; nuove tecnologie della vita; nuove tecnologie per il *made in Italy*; tecnologie innovative per i beni e le attività culturali; tecnologie della informazione e della comunicazione). La durata degli interventi è di norma pari a 4 semestri per un totale di 1.800/2.000 ore, di cui il 30% è dedicato ad esperienze di stage.

Il coordinamento dell'offerta IFTs e ITS è favorito dalla costituzione dei Poli tecnico professionali introdotti dall'art. 13. c. 2, della legge 2 aprile 2007, n. 40 e successivamente sviluppati all'interno delle Linee Guida in materia di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico professionale contenute in allegato al Decreto Interministeriale del 7/02/2013.

²⁵¹ Il 24 settembre 2015 è stato sottoscritto, in sede di Conferenza Stato - Regioni, l'Accordo sul progetto sperimentale recante "Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale" proposto dal Mips. Tale sperimentazione, che prenderà avvio nell'anno formativo 2015/2016, si situa in diretta continuità con le esperienze già maturate nei territori nel campo del raccordo tra scuola e lavoro e in continuità con l'introduzione con le riforme varate attraverso i *Jobs Act* e Buona scuola. Tra i principali obiettivi si ricorda il contrasto alla dispersione scolastica e la riduzione dei NEET.

²⁵² Esperienze di formazione-lavoro possono essere state effettuate anche in percorsi non conclusi o ancora in corso di svolgimento. Ciò spiega alcuni dati solo apparentemente incoerenti (ad esempio le attività universitarie extra curricolari per i giovani che hanno conseguito al massimo un titolo di livello EQF 4, ovvero inferiore a quello dei percorsi universitari).

per l'apprendimento)²⁵³, evidenziano come prima indicazione di rilievo che la percentuale di giovani e giovani-adulti entrati in contatto con il mondo del lavoro già durante gli studi è abbastanza elevata.

In particolare, il 51% degli individui ha svolto uno stage curricolare e la percentuale aumenta all'innalzarsi del livello EQF cui corrisponde il titolo di studio più elevato conseguito, fino a raggiungere il 70% per il livello 8 rispetto al quale sono stati referenziati tutti i titoli post *lauream* e i percorsi di specializzazione universitaria previsti dal sistema ordinamentale italiano.

È del resto comprensibile che la maggiore permanenza nei sistemi di istruzione e formazione favorisca la possibilità di fruire di occasioni di contatto con l'universo lavorativo ed anzi nella lettura dei dati occorre sempre tenere in considerazione che alcune delle possibili esperienze di cui si è chiesto agli intervistati sono di fatto riservate solo a coloro che raggiungono i più alti titoli di studio.

Molti sono infatti i servizi di accompagnamento al lavoro che arricchiscono l'offerta formativa ordinamentale andando ad ampliare le esperienze e i percorsi di apprendimento anche non formale dei singoli.

Il 30,7% di loro ha infatti partecipato ad attività di orientamento, il 21% ad attività extracurricolari, il 12,1% ha svolto attività di studio all'estero, il 5,6% ha partecipato ad un progetto Erasmus. Semmai, l'urgenza si trasferisce alla possibilità di coinvolgere la totalità dei giovani inseriti nei percorsi di studio e formazione, garantendo però forme di accompagnamento e orientamento individualizzate e tali da portene cogliere e misurare l'efficacia anche in termini occupazionali.

Se, da un lato, sono evidenti le intenzioni dei legislatori che auspicano una efficacia diffusa del complesso delle misure di accompagnamento al lavoro, dall'altro siamo di fronte ad una risposta positiva di chi continua a studiare. Per non disperdere dunque gli sforzi istituzionali già sostenuti e soprattutto il patrimonio di risorse cognitive (saperi, competenze, esperienze, ecc.) ed emotive (entusiasmi, aspettative, tempo dedicato, ecc.) delle generazioni più giovani occorre contestualmente continuare a riflettere con attenzione sulla possibilità e sulla modalità di capitalizzare le esperienze, ovvero su quanto esse possano essere cumulabili e spendibili nell'ottica della costruzione di un bagaglio di saperi e di una prospettiva occupazionale legata anche alla

²⁵³ In questa analisi, per procedere alle analisi e alla disaggregazione dei dati, sono stati utilizzati i livelli EQF 1, 3, 4, 6, 7, 8. Non sono stati presi in considerazione il livello 2 e il livello 5 per un duplice motivo. Il livello 2 si riferisce all'assolvimento del biennio obbligatorio dell'obbligo di istruzione e l'indagine, pur ripercorrendo la linearità dei percorsi e i momenti di interruzione degli studi, non permette di ricostruire il pieno assolvimento del primo biennio della scuola secondaria superiore e dunque, per garantire una qualità più elevata possibile del dato, gli individui che hanno abbandonato il percorso di scuola secondaria superiore, senza aver conseguito alcuna altra certificazione o qualifica, sono stati riportati al gruppo corrispondente al livello EQF 1. Il livello 5 si riferisce invece al conseguimento del titolo rilasciato dai Nuovi ITS istituiti con DPCM del 25 gennaio 2008. I primi percorsi, di durata almeno biennale sono stati avviati nell'anno solare 2010, pertanto i tempi di realizzazione dell'indagine di campo non ha permesso di intercettare giovani o adulti in possesso di diplomi di tecnico superiore. Tale assenza rimarca quanto più volte ribadito circa la necessità di garantire un percorso terziario di tipo non accademico diffuso e quantitativamente rilevante invece all'estero, tanto funzionale all'acquisizione di competenze di tipo tecnico fortemente assate sulla dimensione tecnica e tecnologica dei saperi. Il Punto di Coordinamento Nazionale EQF per l'Italia è individuato presso ISFOL e per approfondimenti circa l'EQF consultare il volume reperibile a link: <http://www.isfol.it/primo-piano/primo-rapporto-nazionale-di-referenziazione>.

costruzione di un profilo professionale. Per tale ragione diventa indispensabile disporre di servizi diffusi in modo capillare sul territorio che possano offrire professionalità elevate al fine di leggere le molteplici esperienze alla luce e nella prospettiva della costruzione di un percorso di studio e/o di lavoro se non sempre coerente almeno proficuo rispetto agli investimenti delle risorse fisiche ed emotive sostenute.

Tabella 7.4. Attività svolte durante il percorso di studio e formazione per livello EQF del titolo più elevato conseguito*. Valori %

| Settore di attività | Livello EQF | | | | | | Totale** |
|--|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| | livello 1 | livello 3 | livello 4 | livello 6 | livello 7 | livello 8 | |
| Ha svolto stage o tirocini curriculari | 44,3 | 62,0 | 44,7 | 64,3 | 62,2 | 70,0 | 50,9 |
| Ha ricevuto borse di studio | 1,7 | 3,3 | 10,3 | 28,0 | 37,8 | 63,1 | 15,8 |
| Ha lavorato saltuariamente (non in università) | 32,6 | 26,0 | 29,1 | 42,4 | 44,1 | 41,5 | 32,5 |
| Ha partecipato ad attività di orientamento scolastico o lavorativo | 33,4 | 27,2 | 30,4 | 31,0 | 33,0 | 40,2 | 30,7 |
| Ha svolto esperienze di studio all'estero (compresi anche i corsi di lingua) | 10,3 | 2,4 | 9,7 | 18,0 | 23,1 | 38,8 | 12,1 |
| Ha partecipato ad attività universitarie extra curriculari | - | - | 18,4 | 21,4 | 23,9 | 36,8 | 21,2 |
| Ha effettuato collaborazioni retribuite con l'università | - | - | 2,1 | 5,9 | 12,5 | 25,2 | 6,8 |
| Ha lavorato regolarmente | 8,3 | 9,6 | 8,3 | 12,2 | 11,5 | 12,4 | 9,3 |
| Ha partecipato al Programma Erasmus | - | - | 2,4 | 5,8 | 9,4 | 11,6 | 5,6 |

* Sulle modalità di utilizzo dei livelli EQF si veda la Nota 253.

** Sono esclusi dal conteggio tutti coloro che hanno conseguito al massimo la licenza elementare o che non abbiano conseguito alcun titolo di studio e/o formazione.

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Questa necessità emerge in particolar modo per coloro che hanno svolto esperienze di lavoro nel periodo di studi. C'è infatti una quota non marginale di giovani che ha dichiarato di aver avuto un'occupazione durante tale periodo. Un'occupazione perlopiù di tipo saltuario (il 32,5%) e in misura più ridotta (9,3%) a carattere continuativo. Se si osservano le ragioni per cui tali esperienze di lavoro sono state effettuate (Tabella 7.5), si nota come siano piuttosto ridotte le percentuali di coloro che desideravano maturare un'esperienza di lavoro (30,4%) e di coloro che hanno manifestato un interesse specifico per un determinato settore di attività (7,2%).

Tabella 7.5. Motivi per cui gli intervistati hanno svolto attività durante il percorso di studi, per età e condizione occupazionale*. Valori %

| Motivi per cui ha lavorato durante gli studi | Classe di età | | | Condizione occupazionale | | | Totale** |
|--|---------------|------------|------------|--------------------------|----------|----------|----------|
| | 20-24 anni | 25-29 anni | 30-34 anni | Occupati | In cerca | Inattivi | |
| Sostenere piccole spese personali | 75,9 | 72,0 | 73,3 | 73,2 | 75,6 | 73,4 | 73,5 |
| Contribuire al reddito familiare | 13,5 | 14,8 | 16,0 | 14,8 | 17,3 | 13,7 | 14,9 |
| Pagarsi (anche in parte) gli studi | 19,1 | 22,3 | 23,8 | 21,6 | 21,9 | 22,7 | 21,9 |
| Sostenere una spesa particolare | 5,7 | 5,8 | 5,2 | 5,4 | 5,6 | 5,9 | 5,6 |
| Fare un'esperienza lavorativa | 31,0 | 30,8 | 29,6 | 31,2 | 29,8 | 29,2 | 30,4 |
| Interesse per quel settore lavorativo | 6,9 | 7,3 | 7,5 | 8,0 | 6,4 | 6,0 | 7,2 |
| Contribuire all'azienda/attività familiare | 3,3 | 3,9 | 2,6 | 2,6 | 1,9 | 5,4 | 3,3 |
| Altro | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,5 | 0,8 |

* Il dato è relativo a chi ha dichiarato di aver lavorato saltuariamente (non in università) o regolarmente (Vedi Tabella 7.4).

** Il totale è superiore a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Si ha dunque l'impressione che, pur rappresentando occasioni preziose per acquisire competenze relazionali e trasversali sempre spendibili e apprezzate nel mercato, molte di queste esperienze di lavoro non siano di fatto state scelte per la costruzione di un percorso di carriera rispetto ad una specifica professionalità. Il 73% ha lavorato per sostenere piccole spese personali, il 14,9% per contribuire al reddito familiare, il 21,9% per contribuire al pagamento dei propri studi. Ragioni, dunque, che appaiono connesse prevalentemente con la logica di non gravare sulla famiglia di origine.

È anche dalla percezione di tale frammentazione delle esperienze, che deriva una valutazione cauta circa la propria situazione contrattuale e professionale dichiarata da coloro che hanno avuto esperienze lavorative precedenti l'intervista²⁵⁴. Seppure il 39,4% e il 49,2% dei giovani intervistati dichiara di aver rafforzato la propria condizione contrattuale e/o professionale (Tabella 7.6), valori che salgono soprattutto tra chi è ancora occupato, nel complesso quasi il 60% ha indicato di non aver in alcun modo migliorato la

²⁵⁴ Ci si riferisce a chi ha dichiarato di aver avuto più di una esperienza occupazionale, indipendentemente dalla condizione espressa al momento dell'intervista.

propria posizione contrattuale e più del 50% di non essere cresciuto professionalmente. La percezione di una evoluzione positiva, invece, si riscontra in misura più ricorrente tra i 25-29enni, prefigurando un rallentamento nella classe di età successiva.

Tabella 7.6 Giudizio espresso dagli intervistati in merito alla situazione contrattuale e professionale, per condizione occupazionale e classe di età. Valori %

| Considerando il complesso delle esperienze lavorative, come giudica la Sua situazione contrattuale | Condizione occupazionale | | | Classe di età | | | Totale |
|---|--------------------------|----------|----------|---------------|------------|------------|--------|
| | Occupati | In cerca | Inattivi | 20-24 anni | 25-29 anni | 30-34 anni | |
| È andata rafforzandosi | 57,4 | 13,0 | 19,5 | 33,3 | 41,4 | 40,7 | 39,4 |
| È andata indebolendosi | 14,7 | 43,5 | 28,0 | 19,2 | 23,9 | 26,0 | 23,8 |
| Non si è rafforzata, né indebolita | 27,9 | 43,5 | 52,5 | 47,5 | 34,7 | 33,3 | 36,8 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Considerando il complesso delle esperienze lavorative, come giudica la Sua situazione professionale | Occupati | In cerca | Inattivi | 20-24 anni | 25-29 anni | 30-34 anni | Totale |
| | È andata rafforzandosi | 66,7 | 24,1 | 29,5 | 44,3 | 51,8 | 49,5 |
| È andata indebolendosi | 10,3 | 34,9 | 21,6 | 14,1 | 18,1 | 20,0 | 18,0 |
| Non si è rafforzata, né indebolita | 23,0 | 41,0 | 48,9 | 41,6 | 30,1 | 30,5 | 32,8 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

7.2.4 Pragmatismo senza retorica

È un universo fondato sul desiderio di concretezza e stabilità, quello che viene disegnato dai giovani intervistati, sebbene non esente da contraddizioni a volte particolarmente evidenti. Un universo che si fonda su alcune affermazioni, molto chiare.

La prima fra queste, che accomuna trasversalmente tutto il campione di intervistati, uomini e donne, giovanissimi e giovani adulti, occupati, giovani ancora alla ricerca di lavoro e gli inattivi, è la convinzione che la difficoltà principale nel reperire una occupazione è da ricercare proprio nell'assenza di posti di lavoro, imputando al tessuto produttivo una difficoltà ad assorbire l'offerta di lavoro e a produrre una domanda adeguata. Per tale ragione, tra le soluzioni proposte dai giovani per migliorare la situazione del mercato del lavoro, il consenso più alto è attribuito a interventi strutturali che garantiscano l'aumento del numero dei posti di lavoro (Figura 7.9).

Figura 7.9 Le soluzioni proposte dai giovani 20-34enni per migliorare il mercato del lavoro. Valori %



Il totale è superiore a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Tra le altre ipotesi risolutive avanzate per contrastare le difficoltà nel trovare una occupazione, la seconda in ordine di importanza si riferisce alla necessità di incentivare le collaborazioni tra scuola, università e mondo del lavoro, creando cioè quei network virtuosi che possano facilitare e costruire canali privilegiati per l'inserimento occupazionale. Questa indicazione caratterizza, pur nella numerosità delle preferenze accordate, soprattutto i giovani inattivi ancora impegnati in percorsi di studio e i giovani la cui condizione è assimilabile a quella dei Neet che, evidentemente, richiedono misure specifiche per evitare di rimanere in condizione di estraneità rispetto al mercato o a percorsi di studio.

L'aumento delle retribuzioni e la riduzione del ricorso a contratti flessibili, o comunque diversi da quelli alle dipendenze, costituiscono un secondo set di soluzioni proposte per migliorare il mercato del lavoro. In questo caso, a esserne particolarmente convinti sono gli occupati e coloro che sono alla ricerca di lavoro che, così, ribadiscono il valore della continuità stipendiale e della adeguatezza della retribuzione quale forma di valorizzazione del lavoro e della condizione di lavoratore.

Il complesso delle risposte osservate suggerisce, quindi, una propensione ad essere attivi, nonché un'idea diffusa fra i giovani di un mercato chiamato a valorizzare le forze di lavoro e il sistema produttivo restituendo dignità alla questione *lavoro* e ai compiti istituzionali dei diversi attori del territorio.

Si tratta di un approccio che privilegia la dimensione attiva della persona che, solo parzialmente e in misura residuale, si rivolge o spera nell'intervento rilevante delle politiche passive. Formule di sostegno al reddito, come il reddito minimo per chi non ha mai lavorato e l'aumento monetario dei sussidi di disoccupazione non rappresentano per i giovani soluzioni auspicabili per superare le difficoltà del mercato, se non per una percentuale molto ridotta di rispondenti.

Guardando alla disaggregazione di genere, soprattutto tra le donne, generalmente con titoli di studio più elevati e tra i più adulti, si segnala la necessità di sviluppare rapporti di collaborazione tra i sistemi educativi e il mondo del lavoro e la creazione di canali privilegiati e di accompagnamento al lavoro; gli uomini, invece, si distinguono per la richiesta di un sostegno economico funzionale ad avviare una attività autonoma.

Le questioni legate ai temi della pensione e dell'incremento dei sussidi di disoccupazione (nel caso della perdita del lavoro) sono elementi segnalati in misura maggiore dagli occupati, probabilmente perché l'esperienza quotidiana di lavoro non li mette comunque al riparo da timori circa scenari di difficoltà riguardanti sia la solidità della propria condizione di lavoratore, sia in prospettiva e rispetto ad un futuro più o meno prossimo, il mantenimento della propria condizione. Soluzioni che guardano invece alla riduzione dell'orario di lavoro e alla garanzia di reddito anche per chi non ha mai lavorato, pur nel numero ridotto di risposte, interessano in misura maggiore gli inattivi e le donne che hanno indicato, più di altri, soluzioni che tengano conto dei problemi di conciliazione tra lavoro e cura familiare.

L'articolazione delle soluzioni nel loro complesso delineano un quadro in cui le strade da percorrere sono state indicate dagli intervistati per raccontare, ancora una volta e proprio nella concretezza delle situazioni, la centralità del lavoro come strumento per l'autonomia economica e la valorizzazione della propria persona.

Nonostante il *corpus* di risposte molto differenziate suggerisca un ampio orizzonte all'interno del quale i giovani si orientano con decisione, nella pratica, è ancora la famiglia di origine a raccogliere e accogliere le loro istanze.

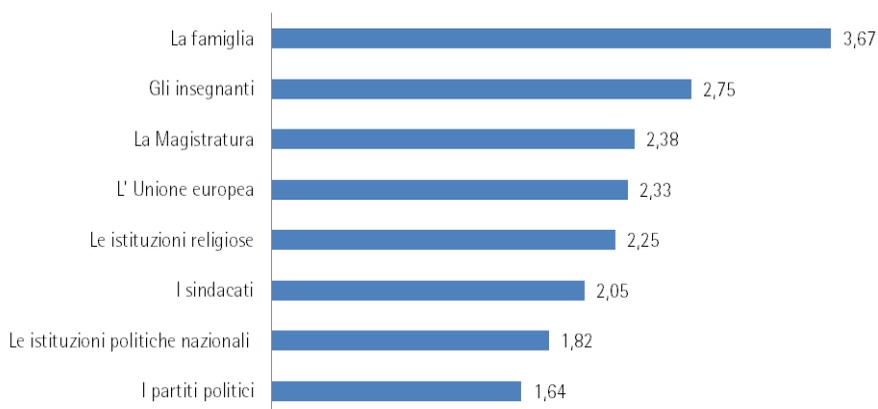
Quando, infatti, è stato chiesto loro quanta fiducia nutrissero nei confronti delle diverse istituzioni, le risposte sono state inequivocabili (Figura 7.10). Tutti ripongono maggiore fiducia in modo quasi esclusivo nella famiglia di origine. Anche in questo caso, non si rilevano particolari differenze in termini di età, genere, titolo di studio e condizione occupazionale.

A seguire, in coerenza con quanto dichiarato circa l'opportunità indicata in merito alla costruzione di forme di collaborazione tra scuola, università e mondo del lavoro per aggirare gli ostacoli all'inserimento occupazionale, gli insegnanti si collocano al secondo posto quali rappresentanti di fiducia delle istituzioni educative. È probabile che il volume della preferenza si riferisca proprio al sostegno emotivo e relazionale offerto dagli insegnanti, nonché al ruolo di supporto svolto dalla istituzione educativa; indicazione importante, di cui tener conto per promuovere eventuali misure di accompagnamento al lavoro o di sostegno ai processi di orientamento.

In generale, si osserva una visione piuttosto tradizionale della struttura sociale dei giovani che hanno ancora fiducia nelle istituzioni ma non della politica. Difatti segue, al terzo posto, la magistratura, mentre in ultima posizione per fiducia accordata si collocano i partiti politici e le istituzioni nazionali del Governo e Parlamento. Tale aspetto, oltre a testimoniare un atteggiamento critico, assume una valenza per certi versi ancora più preoccupante se si associa alla criticità diffusa dei modelli di rappresentatività sociale²⁵⁵.

²⁵⁵ Sull'argomento si vedano i report di ricerca, *technical paper* e iniziative promosse da Fondaca - Fondazione per la Cittadinanza Attiva www.fondaca.org.

Figura 7.10 Istituzioni in cui i giovani 20-34enni ripongono fiducia, per condizione rispetto ad attività di studio e/o lavoro, per genere e classe di età. Valori medi*



*Il valore medio è stato calcolato attribuendo alla scala di preferenza i punteggi: 4 – Molto, 3 – Abbastanza, 2 – Poco, 1 – Per niente

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Considerando che la mobilità dei lavoratori era ritenuta una soluzione praticabile per migliorare il mercato del lavoro solo per pochissimi (cfr. Figura 7.9), e perlopiù tra gli occupati, la visione espressa dai giovani è che cercano e trovano – con maggiore fiducia – le risposte alle necessità del quotidiano nella rete informale e familiare o nel contesto più immediato anche attraverso il supporto delle istituzioni educative. Non è un caso, infatti, che sono solo i giovani in possesso di titoli di studio di alto livello che guardano all'Europa con fiducia, gli stessi cioè che temono meno anche la mobilità internazionale.

È inoltre presente fra i giovani una valenza partecipativa alla dimensione sociale e solidaristica dell'impegno civile che si esprime soprattutto nel contributo, indicato da un intervistato su cinque, alla vita delle associazioni di volontariato non religioso (Tabella 7.7). Viene altresì ribadita una distanza dalla dimensione politica – espressa entro gli argini partitici e sindacali – in favore, semmai, di un impegno meno strutturato da esprimere, ad esempio, attraverso la partecipazione a manifestazioni di piazza o mediante l'adesione a petizioni popolari.

Tabella 7.7 Giovani 20-34 che nell'ultimo hanno svolto le attività indicate, per età, condizione occupazionale e condizione rispetto all'attività di studio e di lavoro. Valori %

| Nell'ultimo anno ha avuto occasione di: | Classe di età | | | Condizione occupazionale | | | Condizione rispetto ad attività di studio e/o di lavoro | | Totale |
|--|---------------|------------|------------|--------------------------|----------|----------|---|------|--------|
| | 20-24 anni | 25-29 anni | 30-34 anni | Occupati | In cerca | Inattivi | Impegnati | Neet | |
| Prendere parte ad una riunione di un gruppo politico e/o sociale, non istituzionalizzato | 9,4 | 7,7 | 6,7 | 6,8 | 7,1 | 9,9 | 8,4 | 6,7 | 7,9 |
| Frequentare associazioni di volontariato religioso (CL, Azione cattolica, gruppi scout, gruppi buddisti, ecc.) | 8,8 | 7,9 | 7,3 | 6,7 | 8,1 | 9,9 | 7,7 | 8,5 | 8,0 |
| Prendere parte ad una riunione di un sindacato, partito politico o altro gruppo politico istituzionalizzato | 6,2 | 9,6 | 10,0 | 10,0 | 7,2 | 7,2 | 9,5 | 7,1 | 8,7 |
| Partecipare ad una manifestazione di piazza | 14,7 | 12,3 | 11,5 | 11,5 | 15,2 | 13,8 | 13,0 | 12,3 | 12,8 |
| Firmare una petizione | 19,8 | 20,8 | 19,0 | 19,5 | 18,4 | 20,9 | 21,6 | 15,9 | 19,8 |
| Frequentare associazioni di volontariato: sociale, assistenziale, culturale, ambientale e/o internazionale | 22,1 | 22,7 | 20,1 | 21,4 | 22,1 | 21,4 | 23,0 | 18,4 | 21,5 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

7.2.5 Il lavoro immaginato

Un ulteriore set di affermazioni che esprime le opinioni dei giovani intervistati sul tema del lavoro, deriva dalle risposte fornite in merito alla richiesta di indicare quanto ciascuna delle caratteristiche del lavoro indicate fosse ritenuta importante. I giovani si sono espressi con un giudizio sintetico che utilizza una scala che varia da per nulla, a poco, a abbastanza sino a molto importante.

Da una prima lettura delle risposte fornite, a stupire è l'importanza attribuita dalla quasi totalità dei rispondenti a ciascuna delle voci proposte (Tabella 7.8). Inoltre, anche in questo caso, disaggregando i dati per condizione occupazionale e per genere, il campione si presenta come un *corpus* unico per il quale il lavoro ideale dovrebbe avere una molteplicità di caratteristiche che, dalla dimensione strumentale della re-

tribuzione, alla tutela della persona, sino al benessere organizzativo, garantisca a tutto tondo lo *status* della condizione del lavoratore.

Chiedendo dunque di ragionare in astratto, le caratteristiche del lavoro sembrano tutte così importanti da raccogliere un giudizio positivo con percentuali sempre superiori al 73%. Unica eccezione in questo frangente si registra per l'attinenza del lavoro con il percorso di studi, caratteristica ritenuta molto o abbastanza rilevante da poco meno del 63% dei rispondenti; tale percentuale si abbassa ulteriormente tra gli occupati e raggiunge il 56,1% tra coloro che sono in cerca di occupazione. Al contrario, mantiene valori elevati tra gli inattivi (72,8%), per lo più impegnati in percorsi di studio e per i quali l'investimento in corso deve ancora essere modulato rispetto alle strategie di reperimento del lavoro, tra le donne (67%) e tra coloro che hanno conseguito titoli di studio terziari. È interessante infine osservare che il 91% circa di giovani definisce molto o abbastanza importante la possibilità di crescere e apprendere sul lavoro.

Nonostante l'impegno in questi anni di modulare i contenuti curricolari dei percorsi di studio e formazione alle esigenze del mercato del lavoro, per poco più della metà dei giovani in cerca di una occupazione non ha alcuna importanza che i contenuti del lavoro siano coerenti con l'indirizzo scolastico e formativo intrapreso. Se dunque, un giovane su due è disposto a rinunciare al patrimonio acquisito durante lo studio pur di trovare lavoro, quasi tutti (la percentuale sale oltre il 92% tra coloro che sono già in stato di occupazione) sono disposti ad imparare quanto la professione e il contesto organizzativo consentono loro di apprendere.

Appare evidente quanto i giovani siano pienamente coscienti delle difficoltà di accesso nel mercato del lavoro e che, a fronte della più volte dichiarata disponibilità ad investire verso una dimensione occupazionale, si rendano pronti ad accettare la possibile cesura che spesso il mercato richiede, tra la formazione acquisita e l'impegno professionale che il lavoro implica, anche in ambiti diversi di competenza.

Gli stessi intervistati sembrano intenzionati a misurarsi con condizioni oggettive e strumentali dell'occupazione piuttosto che con il desiderio di realizzarsi attraverso il lavoro. Esplicative a tale proposito, sono le caratteristiche del lavoro ritenute più importanti: pur ricordando l'ampio consenso raccolto da tutte le voci proposte, non sfugge infatti una loro gradualità che pone in primissima posizione la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, ritenuta molto o abbastanza importante dal 93,7% degli intervistati, valore che si eleva sino al 95,2% tra coloro che sono in cerca di occupazione. Seguono la stabilità del posto, la retribuzione e la possibilità di crescita e apprendimento (tutte voci con valori superiori al 91%).

Le buone relazioni tra colleghi, l'ambiente fisico e sociale del lavoro, le prospettive di miglioramento e un certo grado di autonomia nell'organizzazione della propria attività professionale rappresentano il secondo blocco di caratteristiche valutate come importanti. In ultima posizione, le dimensioni ritenute meno importanti sono la varietà del lavoro, un orario consono alle proprie esigenze, la possibilità di partecipare alle decisioni della propria organizzazione e l'attribuzione di ruoli e responsabilità individuali.

Se le prime fanno riferimento a questioni oggettive, le seconde, invece, a situazioni più legate al clima, al contesto e alla dimensione strutturale dell'organizzazione entro cui si è impegnati, le ultime si riferiscono alla dimensione qualitativa del lavoro, ovvero alla sfera della realizzazione personale e prettamente individuale che si nutre di aspettative e dell'immagine di sé nel e sul lavoro.

Con un approccio decisamente realistico che accomuna tutte le classi di età, è proprio questa dimensione individuale che viene ritenuta meno importante o comunque sacrificabile rispetto a quegli elementi che attribuiscono al lavoro un ruolo nei processi di transizione all'autonomia economica e familiare.

Nelle prospettive è più importante svolgere un lavoro – anche qualsiasi – piuttosto che non lavorare nell'attesa dell'occupazione desiderata e ideale. È solo al crescere del livello del titolo di studio conseguito (al di sopra del VI livello EQF) che le qualità del lavoro afferenti alla realizzazione individuale fanno registrare valori elevati assimilabili a quelli attribuiti alle caratteristiche sopra descritte come strumentali.

Tabella 7.8 Caratteristiche del lavoro ritenute molto o abbastanza importanti dai giovani 20-34enni, per condizione occupazionale e per genere. Valori %

| Caratteristiche del lavoro ritenute molto o abbastanza importanti | Condizione occupazionale | | | Genere | | Totale |
|---|--------------------------|----------|----------|--------|-------|--------|
| | Occupati | In cerca | Inattivi | Uomini | Donna | |
| Attinenza con gli studi fatti | 58,3 | 56,1 | 72,8 | 58,7 | 67,0 | 62,8 |
| Varietà del lavoro (non ripetitivo) | 75,0 | 64,5 | 73,7 | 72,8 | 73,3 | 73,1 |
| Orario di lavoro | 79,7 | 66,9 | 73,5 | 74,4 | 77,3 | 75,8 |
| Partecipazione alle decisioni | 82,5 | 77,5 | 79,3 | 81,6 | 79,8 | 80,7 |
| Grado di responsabilità | 87,0 | 81,8 | 81,6 | 86,0 | 82,9 | 84,5 |
| Autonomia nella propria attività lavorativa | 89,5 | 84,4 | 83,9 | 87,8 | 85,9 | 86,9 |
| Prospettive di miglioramento professionale/carriera | 90,9 | 88,9 | 86,7 | 89,9 | 88,6 | 89,3 |
| Ambiente fisico e sociale | 91,5 | 86,3 | 88,1 | 89,6 | 89,6 | 89,6 |
| Rapporti con i superiori e colleghi | 91,4 | 89,6 | 87,4 | 89,5 | 90,2 | 89,8 |
| Possibilità di crescita e apprendimento | 92,1 | 90,8 | 90,9 | 91,8 | 91,2 | 91,5 |
| Retribuzione | 93,6 | 92,7 | 90,8 | 93,2 | 91,9 | 92,5 |
| Stabilità del posto di lavoro | 93,8 | 93,5 | 91,6 | 93,7 | 92,3 | 93,0 |
| Salute e sicurezza del lavoro | 94,3 | 95,2 | 92,2 | 94,0 | 93,4 | 93,7 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Confermando quanto già indicato rispetto al valore strumentale assunto dalla attività lavorativa, all'atteggiamento disincantato rispetto alle possibilità che offre il mercato, alla necessità di doversi adattare e alla corrispondenza tra risorse (proprie e

della famiglia di origine) e il numero e qualità delle occasioni di posti di lavoro retribuiti adeguatamente, i giovani che si dichiarano alla ricerca di un lavoro e gli occupati si esprimono in maniera univoca: il lavoro non si rifiuta, anche se non è quello della vita, anche se non piace.

Difatti solo il 25,5% dei rispondenti in passato ha rifiutato un lavoro. Tra chi ha rifiutato il lavoro in passato, inoltre, quasi l'85% continua ad avere un motivo per rifiutare una eventuale e nuova proposta (Tabella 7.9). Si tratta, per lo più, di giovani adulti, in possesso di titoli di studio di livello terziario (livello 6, 7, e 8 della scala EQF), provenienti da famiglie con doti alte o medio alte e di giovani occupati, ovvero di quei soggetti che per caratteristiche socio anagrafiche sono meno penalizzati dalle dinamiche di inserimento nel mercato del lavoro.

Si è di fronte dunque ad una situazione in cui paiono ribadite le disparità che rendono tutti gli altri giovani decisamente meno selettivi rispetto alle proposte di lavoro.

Tabella 7.9 **Giovani che hanno rifiutato una offerta di lavoro e giovani che rifiuterebbero una proposta di lavoro. Valori %**

| | | Oggi | | Totale |
|-------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------------|--------|
| | | Rifiuterebbe un lavoro | Non rifiuterebbe un lavoro | |
| In passato | Ha rifiutato offerte di lavoro | 84,9 | 15,1 | 100 |
| | Non ha rifiutato offerte di lavoro | 65,4 | 34,6 | 100 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Il lavoro, anche se non risponde al consolidamento di una propria identità o non risponde ad un qualche interesse, anche se non definisce più la collocazione sociale, né consente, da solo, di crescere e ottenere un posto migliore in società, costituisce comunque l'unica via per sviluppare il proprio progetto di vita. Chi non rifiuterebbe mai un lavoro, infatti, prevale tra chi ha conseguito al massimo la licenza media, chi proviene da una famiglia con una dote familiare bassa o medio bassa e chi cerca una occupazione attivamente.

Indipendentemente dalla condizione occupazionale rilevata al momento dell'intervista (Tabella 7.10), alla richiesta di indicare gli eventuali motivi per cui, oggi, si trovasse a rifiutare un lavoro, i rispondenti hanno ribadito quanto già dichiarato in merito alle caratteristiche del lavoro ideale (cfr. Tabella 7.8).

A spaventare non è la pesantezza fisica del lavoro, né tantomeno il pendolarismo o il trasferimento in un luogo lontano da quello dove si abita abitualmente, né tantomeno uno scarso interesse nei confronti dei contenuti del lavoro. A spingere al rifiuto sarebbe una retribuzione non adeguata senza la quale sarebbe inutile sopportare tutto il resto, anche la precarietà o la scarsa stabilità del rapporto di lavoro.

La disaggregazione dei dati per genere, condizione occupazionale rilevata al momento dell'intervista e dote familiare mostra alcune specificità: se, per chi è già occupa-

to, il trattamento economico adeguato e la stabilità del lavoro costituiscono gli elementi da cui dipende la scelta di rifiutare o meno una ipotetica offerta di lavoro, per le donne, soprattutto nel confronto con i loro coetanei uomini, rimane elemento imprescindibile la possibilità di conciliare l'attività professionale con i tempi di vita familiare. Inoltre, per i giovani inattivi, siano essi impegnati o meno in attività di studio e/o formazione, la concordanza tra i contenuti del lavoro e gli studi effettuati costituisce una variabile ancora importante.

La disaggregazione per la variabile *dote familiare* suggerisce quanto una maggiore disponibilità (famiglia con dote medio-alta e alta) consenta di rifiutare un lavoro in attesa di occasioni che garantiscano migliori possibilità di crescita professionale o di carriera, un'attività coerente con il titolo di studio conseguito ed una concomitanza con i propri interessi. Al contrario, questi aspetti sono davvero marginali tra coloro che si presentano sul mercato con una dote bassa o medio bassa (Tabella 7.11).

Tabella 7.10 Motivo per cui oggi rifiuterebbe un lavoro nel caso in cui l'intervistato ricevesse una proposta, per condizione occupazionale e per genere. Valori %

| Motivo principale per cui oggi rifiuterebbe un lavoro | Condizione occupazionale | | | Sesso | | Totale |
|---|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Occupati | In cerca | Inattivi | Uomo | Donna | |
| Trattamento economico non soddisfacente | 29,1 | 24,8 | 21,3 | 29,0 | 22,8 | 25,9 |
| Il lavoro non stabile o precario | 14,9 | 7,9 | 8,4 | 12,5 | 11,0 | 11,8 |
| Poche possibilità di crescita professionale\carriera | 4,3 | 2,4 | 4,4 | 4,7 | 3,4 | 4,1 |
| Un tipo di lavoro non adeguato al titolo di studio\esperienza lavorativa | 6,0 | 5,0 | 14,3 | 7,8 | 9,5 | 8,6 |
| Pesantezza fisica del lavoro | 1,7 | 1,8 | 3,8 | 2,0 | 2,8 | 2,4 |
| Doversi trasferire lontano da casa | 6,2 | 6,4 | 5,1 | 4,6 | 7,2 | 5,9 |
| Dover fare il pendolare tutti i giorni | 1,5 | ,8 | 1,6 | 1,4 | 1,5 | 1,5 |
| Contenuto del lavoro poco interessante | 4,7 | 3,4 | 5,0 | 4,8 | 4,5 | 4,6 |
| Un lavoro che non permette di conciliare impegni familiari o personali (accudire figli o parenti, ecc.) | 3,3 | 2,8 | 8,5 | 2,1 | 7,8 | 4,9 |
| Altro (specificare) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 0,9 |
| Non permette di conciliare gli impegni di studio | 0,1 | 0,1 | 1,8 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Brutto ambiente di lavoro, scarsa fiducia in azienda e datore di lavoro | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Contratto poco chiaro o al nero o lavoro illegale o contrario alla propria etica | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,3 |
| Non rifiuterebbe alcun tipo di lavoro | 26,5 | 43,0 | 24,5 | 29,2 | 27,2 | 28,2 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Tabella 7.11 Motivo per cui oggi rifiuterebbe un lavoro nel caso in cui l'intervistato ricevesse una proposta, per condizione occupazionale e per genere. Valori %

| Qual è il motivo per cui oggi rifiuterebbe un lavoro? | Dote familiare | | | | |
|---|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Bassa | Medio bassa | Media | Media alta | Alta |
| Trattamento economico non soddisfacente | 25,9 | 24,8 | 27,1 | 28,5 | 26,7 |
| Il lavoro non stabile o precario | 10,9 | 12,7 | 12,5 | 11,3 | 9,4 |
| Poche possibilità di crescita professionale/carriera | 3,0 | 3,4 | 3,9 | 3,7 | 6,9 |
| Un tipo di lavoro non adeguato al titolo di studio/esperienza lavorativa | 4,0 | 5,4 | 8,2 | 9,6 | 14,3 |
| Pesantezza fisica del lavoro | 2,8 | 2,5 | 2,0 | 1,7 | 1,5 |
| Doversi trasferire lontano da casa | 5,6 | 7,3 | 6,9 | 5,8 | 4,7 |
| Dover fare il pendolare tutti i giorni | 1,2 | 1,2 | 1,6 | 1,2 | 1,3 |
| Contenuto del lavoro poco interessante | 4,5 | 3,6 | 5,6 | 4,7 | 7,2 |
| Un lavoro che non permette di conciliare impegni familiari o personali (accudire figli o parenti, ecc.) | 5,1 | 5,1 | 3,8 | 3,8 | 5,6 |
| Altro | 1,7 | 1,8 | 2,4 | 3,7 | 2,7 |
| Non rifiuterebbe alcun tipo di lavoro | 35,4 | 32,1 | 26,0 | 26,0 | 19,7 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Per esplorare ulteriormente le molteplici dimensioni attribuite al lavoro, sono state poste in relazione, fra loro e in una logica oppositiva²⁵⁶, caratteristiche alternative, ed è stato chiesto agli intervistati di esprimere una loro preferenza. In linea di massima, si conferma il forte orientamento verso quelle caratteristiche che descrivono il lavoro come un mezzo attraverso cui guadagnare e rendersi autonomi: si è disposti a lavorare con un orario più lungo, essere meno soddisfatti e avere peggiori relazioni fra colleghi solo se si guadagna di più. Al contrario, si è disposti ad avere un lavoro soddisfacente, anche lontano da casa, accettando un orario di lavoro più corto e guadagnando di meno. La differenza tra uomini e donne (Tabella 7.12) riferisce di uomini più orientati a preferire un maggiore guadagno e un lavoro più stabile anche se lontano da casa, anche a scapito delle buone relazioni tra colleghi e della soddisfazione rispetto al lavoro svolto. Al contrario, le donne tengono, in misura maggiore, alla vicinanza al luogo di residenza e a una maggiore soddisfazione rispetto all'attività professionale. Sono i giovani adulti tra i 30 e i 34 anni quelli maggiormente interessati a gua-

²⁵⁶ Si veda in proposito il lavoro svolto da Gosetti (Gosetti G., 2011).

dagnare di più, ad una esperienza di lavoro stabile e alla possibilità di crescere professionalmente e, di contro, i meno interessati ad allontanarsi da casa.

Tabella 7.12 Preferenze espresse dai giovani 20-34enni rispetto alle caratteristiche del lavoro proposte, in logica oppositiva, per classe di età e genere. Valori %

| Preferirebbe una o altra caratteristica: | Classe di età | | | Genere | | Totale |
|---|---------------|------------|------------|--------|-------|--------|
| | 20-24 anni | 25-29 anni | 30-34 anni | Uomini | Donne | |
| Orario di lavoro più corto, guadagnando di meno | 14,1 | 18,5 | 25,3 | 14,6 | 24,9 | 19,7 |
| Orario di lavoro più lungo, guadagnando di più | 85,9 | 81,5 | 74,7 | 85,4 | 75,1 | 80,3 |
| Un lavoro più soddisfacente, guadagnando di meno | 72,5 | 68,5 | 65,7 | 64,4 | 73,0 | 68,7 |
| Un lavoro meno soddisfacente, guadagnando di più | 27,5 | 31,5 | 34,3 | 35,6 | 27,0 | 31,3 |
| Un lavoro meno soddisfacente, con orario più corto | 9,7 | 12,8 | 17,0 | 11,5 | 15,4 | 13,4 |
| Un lavoro più soddisfacente, con orario più lungo | 90,3 | 87,2 | 83,0 | 88,5 | 84,6 | 86,6 |
| Un lavoro stabile, senza grandi prospettive di carriera | 54,6 | 62,2 | 67,8 | 60,2 | 63,7 | 61,9 |
| Un lavoro precario, con buone prospettive di carriera | 45,4 | 37,8 | 32,2 | 39,8 | 36,3 | 38,1 |
| Buone relazioni fra colleghi, guadagnando di meno | 71,1 | 70,3 | 72,8 | 69,0 | 73,9 | 71,5 |
| Relazioni poco buone fra colleghi, guadagnando di più | 28,9 | 29,7 | 27,2 | 31,0 | 26,1 | 28,5 |
| Un lavoro stabile, lontano da casa | 76,2 | 71,6 | 66,4 | 76,9 | 65,2 | 71,1 |
| Un lavoro precario, vicino casa | 23,8 | 28,4 | 33,6 | 23,1 | 34,8 | 28,9 |
| Un lavoro meno soddisfacente, vicino casa | 22,0 | 26,4 | 35,0 | 22,4 | 34,2 | 28,2 |
| Un lavoro più soddisfacente, lontano da casa | 78,0 | 73,6 | 65,0 | 77,6 | 65,8 | 71,8 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Pur nella conferma di quanto l'aspetto strumentale del lavoro prevalga sulla gratificazione connessa ai contenuti dell'attività professionale, la disaggregazione del dato per livello EQF del titolo di studio più elevato conseguito (Tabella 7.13) restituisce alcune differenze. In generale, chi ha titoli di livello basso e medio-basso (livelli 1 e 3) tende a preferire sempre e comunque una retribuzione più elevata sacrificando la carriera, non esponendosi a turni

orari più lunghi o all'allontanamento da casa. Al contrario, chi ha titoli di studio alti e medio-alti (livelli da 4 a 8) tende a considerare con maggiore frequenza anche la possibilità di accettare un minor guadagno, un lavoro precario e un allontanamento da casa in favore di una maggiore soddisfazione e di più ampie prospettive di carriera.

Tabella 7.13 Preferenze espresse dai giovani 20-34enni rispetto alle caratteristiche del lavoro proposte, in logica oppositiva, per livello EQF corrispondente al titolo di studio più elevato conseguito. Valori %

| Alternative proposte | Fino a Licenza elem.re | Livello EQF | | | | | | Totale |
|---|------------------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | liv. 1 | liv. 3 | liv. 4 | liv. 6 | liv. 7 | liv. 8 | |
| Orario di lavoro più corto, guadagnando di meno | 22,4 | 17,7 | 21,1 | 18,6 | 21,6 | 25,8 | 22,0 | 19,7 |
| Orario di lavoro più lungo, guadagnando di più | 77,6 | 82,3 | 78,9 | 81,4 | 78,4 | 74,2 | 78,0 | 80,3 |
| Un lavoro più soddisfacente, guadagnando meno | 45,9 | 57,5 | 61,8 | 70,5 | 80,9 | 79,8 | 81,2 | 68,7 |
| Un lavoro meno soddisfacente, guadagnando di più | 54,1 | 42,5 | 38,2 | 29,5 | 19,1 | 20,2 | 18,8 | 31,3 |
| Un lavoro meno soddisfacente, con orario più breve | 23,8 | 18,1 | 16,9 | 12,1 | 9,6 | 9,5 | 14,1 | 13,4 |
| Un lavoro più soddisfacente, con orario più lungo | 76,2 | 81,9 | 83,1 | 87,9 | 90,4 | 90,5 | 85,9 | 86,6 |
| Un lavoro stabile, senza grandi prospettive di carriera | 58,5 | 66,5 | 69,7 | 61,9 | 56,5 | 52,2 | 44,1 | 61,9 |
| Un lavoro precario, con buone prospettive di carriera | 41,5 | 33,5 | 30,3 | 38,1 | 43,5 | 47,8 | 55,9 | 38,1 |
| Buone relazioni fra colleghi, guadagnando di meno | 36,2 | 71,4 | 69,0 | 71,6 | 74,5 | 73,0 | 74,0 | 71,5 |
| Relazioni poco buone fra colleghi, guadagnando di più | 63,8 | 28,6 | 31,0 | 28,4 | 25,5 | 27,0 | 26,0 | 28,5 |
| Un lavoro stabile, lontano da casa | 58,2 | 60,4 | 68,4 | 74,1 | 78,9 | 76,1 | 74,1 | 71,1 |
| Un lavoro precario, vicino casa | 41,8 | 39,6 | 31,6 | 25,9 | 21,1 | 23,9 | 25,9 | 28,9 |
| Un lavoro meno soddisfacente, vicino casa | 25,5 | 40,2 | 30,0 | 25,5 | 20,7 | 22,0 | 16,8 | 28,2 |
| Un lavoro più soddisfacente, lontano da casa | 74,5 | 59,8 | 70,0 | 74,5 | 79,3 | 78,0 | 83,2 | 71,8 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Quello su cui la quasi totalità degli intervistati concorda (Tabella 7.14), è che il lavoro, pur non al primo posto tra le molteplici componenti della vita, è ancora un diritto così come la Costituzione lo va declinando. Risponde in questo modo oltre il 93% dei giovani e giovani adulti, senza particolari distinzioni tra coloro che sono occupati o meno, uomini e donne e per livello di istruzione e formazione.

Quasi altrettanti (più del 92%) concordano sul fatto che, per poter lavorare è necessario adattarsi e, dunque, manifestano un grado di flessibilità decisamente elevato anche nei confronti di tutti quegli aspetti considerati importanti a definire l'attività lavorativa immaginata. Del lavoro sono dunque importanti molti aspetti ma, nella sostanza esso rappresenta un diritto inalienabile per la cittadinanza attiva e per il quale si è disposti ad adattarsi sacrificando interesse, soddisfazione o la permanenza nel territorio di residenza. Si sacrifica tutto ad eccezione della retribuzione, considerata fra i principali fini del lavoro.

Tabella 7.14 Giudizio degli intervistati rispetto ad alcune affermazioni che affrontano il tema del lavoro, per dote familiare. Valori %

| Molto e abbastanza d'accordo con le affermazioni seguenti | Dote familiare in classi | | | | | Totale |
|--|--------------------------|-------------|-------|------------|------|--------|
| | Bassa | Medio bassa | Media | Media alta | Alta | |
| Il lavoro è un diritto per ciascun individuo | 93,1 | 93,7 | 93,3 | 94,2 | 92,4 | 93,3 |
| Per poter lavorare bisogna sapersi adattare | 90,5 | 91,7 | 93,0 | 94,0 | 91,6 | 92,1 |
| Il lavoro è un mezzo per sviluppare i propri talenti | 82,1 | 85,1 | 86,1 | 87,9 | 87,4 | 85,7 |
| Il lavoro è un dovere nei confronti della società | 76,9 | 77,9 | 77,9 | 79,4 | 78,5 | 78,0 |
| Le persone che non lavorano, diventano pigre | 70,3 | 70,2 | 71,7 | 72,7 | 71,3 | 71,1 |
| Il lavoro deve venire sempre al primo posto, anche se questo significa avere meno tempo libero | 62,0 | 62,1 | 56,5 | 56,3 | 52,0 | 58,0 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Se, da una parte, dunque, il lavoro è considerato ancora un diritto costituzionale, dall'altra, lo stesso, pure essendo una occasione per sviluppare i propri talenti, non sembra rappresentare più il pilastro primo e fondamentale della vita quale strumento di realizzazione personale. È sulla base di queste considerazioni che la necessità di adattamento – così come anche le altre risposte – non mostrano particolari differenze nella disaggregazione del dato per condizione occupazionale. Significativa, al contrario, la disaggregazione in base alla *dote familiare*, indicatore sintetico che ha consentito di leggere le opinioni e i comportamenti degli intervistati alla luce del background economico e culturale della famiglia di origine.

Il lavoro viene al primo posto nella vita solo per il 58% degli intervistati. Si tratta di un valore che colpisce soprattutto per il confronto con le percentuali raccolte dalle altre affermazioni. Inoltre, lo stesso cresce sino al 62% solo tra coloro che ereditano una bassa dote familiare, e per i quali il lavoro costituisce, forse, l'unica vera leva per una autonomia individuale. Al contrario, il riconoscimento del lavoro come *dovere* (che nel complesso raggiunge il 78% delle adesioni) è più frequentemente espressione di coloro che si presentano sul mercato con una dote familiare medio-alta. È una leva esterna dunque, più che la convinzione di costruire una propria identità a partire dalla dimensione di autonomia economica, a motivare l'analoga risposta secondo la quale chi non lavora diventa pigro; anche in questo caso, infatti, prevale la percentuale di giovani proveniente da famiglie con dote medio-alta e alta.

I valori percentuali altissimi mediante i quali gli intervistati hanno dichiarato l'importanza di una molteplicità di elementi caratterizzanti il lavoro, la grande omogeneità delle risposte fornite per genere, titoli di studio e condizione occupazionale, la ricorrenza di alcuni elementi che restituivano una funzione strumentale al lavoro legata anche al riconoscimento di una propria autonomia, la visione realistica del mercato del lavoro secondo cui c'è una differenza tra il lavoro ideale e le strategie necessarie per raggiungere l'inserimento occupazionale e, non ultimo, la ricorrenza delle esperienze e dei contatti con il mercato del lavoro che sempre di più permea i percorsi di studio e di formazione dei giovanissimi (tirocini, stage, lavori saltuari, misure di orientamento e pre-orientamento), contribuiscono ad affermare che pur con uno sguardo fortemente disincantato più che realistico, i giovani hanno tutt'altro che accantonato il tema del lavoro. Capaci di valutare anche le risorse (proprie e familiari) con cui si affacciano in un contesto problematico, per loro, il lavoro si conferma al centro di una progettualità necessaria a costruire un percorso di vita più che di carriera.

7.2.6 Le carte da giocare

Nel tracciare il contesto entro il quale i giovani e i giovani-adulti si muovono, oltre alle dinamiche del mercato che hanno caratterizzato gli andamenti occupazionali e l'andamento della curva della partecipazione attiva al mercato, si devono sommare anche quegli elementi qualitativi che hanno portato a significativi cambiamenti nelle strutture organizzative (Richini, 2015; Garbellano, 2008; Garbellano, Tesio, 2010).

Le linee ricorrenti del cambiamento interessano il modificarsi delle attività che, nelle imprese maggiormente resistenti alla crisi e in quelle che più hanno mantenuto un livello efficace di competitività nazionale e internazionale, si è tradotta nella valorizzazione della struttura a rete, spesso declinata sulla frammentazione dei processi (Giubitta, Masino, 2012). La struttura organicistica di senso verticale si è più spesso trasformata cioè in organizzazioni dove le informazioni e gli input sono veicolati anche in senso orizzontale; modificazione che implica un passaggio dalla *specializzazione rigida*, funzionale, alla *specializzazione flessibile*, e non ultimo richiede a chi vi lavora la capacità di adattamento e reattività delle componenti dei processi lavorativi (Bertolini, 2011; Rizza, 2011, Rullanni, 2015; Gosetti, 2012).

Provando a sintetizzare, il cambiamento delle strutture organizzative si traduce nella dimensione logistico-organizzativa che implica un diverso modo di aggregare perso-

ne e tecnologie. Si è di fronte, in questo caso al superamento della parcellizzazione tra funzioni ideative e funzioni realizzative, per fare della loro commistione il punto di forza dell'innovazione dei processi e dei prodotti. Secondo Berta (Berta, 2014), non è un caso, ad esempio, che al periodo di diffusa delocalizzazione degli stabilimenti produttivi stia seguendo, per le imprese, un ricongiungimento sul territorio nazionale delle unità produttive di quegli stabilimenti capaci di restituire un input alle sezioni della pianificazione e progettazione di modelli e prototipi (D'Averi, 2008, Brunetti, Berta, 2014). D'altro canto, si assiste, nelle strategie di contrasto alla crisi e nel diffuso utilizzo delle nuove tecnologie, all'infrangersi dei confini spazio-temporali che, ad esempio, tradizionalmente distinguevano il tempo proprio dal tempo di lavoro, rendendo meno vincolante la presenza fisica sul luogo di lavoro ma più ampio l'impegno nello stesso arco temporale (Dossena, 2012).

Utilizzando i termini della letteratura ben ripercorsa da Bertolini, alla crescente attivazione della dimensione individuale risponde una *desincronizzazione dei tempi del lavoro* e una *personalizzazione dei percorsi lavorativi*, rispetto alla quale, in particolare, si assiste ad uno sfasamento, tra una generazione e l'altra, ma anche all'interno della stessa generazione di lavoratori, delle esperienze e delle questioni lavorative (Bertolini, 2011; Gosetti, 2012).

Nella pratica, lì dove il lavoro non si identifica con lo svolgimento della singola mansione, il cambiamento dei modelli organizzativi si va incrociando (Consolini et alii, 2013) con la richiesta di un maggiore coinvolgimento (anche emotivo) dell'individuo. La valorizzazione della componente della persona nella costruzione dei processi produttivi vede svilupparsi un cambiamento organizzativo e un coinvolgimento delle persone in una fase in cui si passa dalla razionalità organizzativa lineare e sequenziale ad una razionalità organizzativa processuale e a spirale (Alessandrini, 2002).

Anche in considerazione di quanto già implicitamente suggerito dagli stessi intervistati in merito alla attivazione di network e circuiti virtuosi in cui poter valorizzare il combinato di esperienze formative e esperienze di lavoro ai fini di un inserimento professionale più soddisfacente (par. 2), spesso, così come illustrato anche in letteratura da Le Boterf (Le Boterf, 2001), al lavoratore non viene più richiesto solo di eseguire bene il proprio lavoro ma anche e soprattutto di saper agire andando ad attivare le connessioni tra sapere, esperienze portate a termine e biografia individuale e professionale quale bacino esperienziale e conoscitivo (Shön, 1993; Bettiol, 2012; Bettiol, De Checchi, 2011; Richini, in Consolini et alii, 2013; Ronca, 2007; Ronca, 2010).

Sarà forse anche perché influenzati dai cambiamenti che le strutture organizzative hanno comunicato più o meno esplicitamente in questi anni che i giovani hanno, infatti, risposto alle sollecitazioni proposte nel questionario indicando, come qualità utili per trovare lavoro, l'azione personale e la capacità del singolo di attivarsi rispetto al contesto, esprimendo un atteggiamento tutt'altro che passivo rispetto al tema del lavoro. In merito agli elementi ritenuti utili per trovare lavoro (Tabella 7.15), per quasi il 38% dei rispondenti è importante saperlo fare bene, riconoscendo dunque alla competenza agita un valore primario. In seconda e terza posizione, e a poca distanza, i giovanissimi, in particolare, sottolineano l'importanza di un proprio coinvolgimento che possa valorizzare le relazioni interpersonali e la capacità di adattamento alle situazioni del

contesto. Tra gli occupati, i più adulti, gli uomini e coloro che hanno conseguito al massimo la licenza elementare, è più elevata la percentuale di rispondenti che optano per una competenza specifica rispetto al lavoro da svolgere; tra i più giovani, le donne e coloro che hanno titoli di studio medio alti, invece, prevale la convinzione che la componente relazionale sia quella che più efficacemente può portare ad un inserimento professionale.

Tabella 7.15 Le qualità utili a trovare lavoro, per condizione occupazionale, per età e genere. Valori %

| Le qualità utili per trovare lavoro | Condizione occupazionale | | | Classe di età | | | Genere | | Totale |
|--|--------------------------|----------|----------|---------------|------------|------------|--------|------|--------|
| | Occupati | In cerca | Inattivi | 20-24 anni | 25-29 anni | 30-34 anni | M | F | |
| Saper fare bene il proprio lavoro | 39,3 | 38,3 | 35,4 | 37,4 | 37,8 | 38,3 | 39,5 | 36,2 | 37,9 |
| Avere buone capacità di relazione | 36,1 | 38,8 | 37,7 | 41,1 | 36,3 | 34,3 | 33,6 | 40,6 | 37,0 |
| Sapersi adattare a situazioni lavorative diverse | 38,0 | 37,0 | 31,8 | 34,1 | 36,6 | 36,6 | 35,9 | 35,7 | 35,8 |
| Formarsi continuamente | 22,4 | 20,4 | 27,2 | 24,1 | 24,1 | 23,1 | 22,7 | 24,7 | 23,7 |
| Sapersi assumere responsabilità | 12,6 | 11,6 | 10,4 | 11,9 | 12,0 | 11,4 | 11,8 | 11,7 | 11,7 |
| Saper organizzare il proprio lavoro | 11,1 | 10,6 | 12,8 | 11,4 | 11,2 | 12,1 | 11,4 | 11,7 | 11,6 |
| Saper cambiare spesso attività lavorativa | 8,4 | 8,6 | 7,7 | 7,0 | 8,7 | 8,9 | 8,6 | 7,8 | 8,2 |
| Mettere in campo la propria creatività | 5,2 | 5,6 | 5,6 | 5,8 | 5,3 | 5,1 | 5,5 | 5,3 | 5,4 |
| Essere disposti a trasferirsi all'estero | 3,5 | 5,1 | 6,9 | 5,3 | 5,2 | 4,2 | 5,3 | 4,3 | 4,8 |
| Saper prendere decisioni rapidamente | 4,0 | 4,1 | 3,9 | 4,0 | 3,7 | 4,2 | 4,3 | 3,7 | 4,0 |
| Essere disposti a trasferirsi in altre Regioni | 2,4 | 3,2 | 3,0 | 2,4 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,6 | 2,7 |
| Altro | 4,2 | 3,9 | 2,5 | 3,1 | 3,7 | 4,0 | 3,8 | 3,4 | 3,6 |

Il totale è superiore a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Segue, tra le qualità utili a trovare lavoro, la necessità di formarsi continuamente (segnalata dal 23% dei rispondenti), risposta che caratterizza in misura maggiore la

componente femminile, tradizionalmente più propensa a raggiungere titoli di studio elevati, i giovanissimi e coloro che hanno raggiunto titoli di livello medio-alto. Al contrario, le capacità di assumersi una responsabilità e di organizzare il proprio lavoro caratterizzano in misura maggiore chi è già occupato e coloro che hanno conseguito al più esiti formativi corrispondenti al livello 1 della classificazione EQF. Pur nella residualità delle risposte, sono per lo più i Neet e coloro che sono alla ricerca attiva di un lavoro a pensare che sia utile trasferirsi all'estero o in altre regioni.

In linea con quanto percepito in merito alle difficoltà di accesso, di carriera e di eventuale reinserimento nel mondo del lavoro, cambiare spesso attività lavorativa è ritenuta una strategia efficace da poco più dell'8% degli intervistati. Si tratta perlopiù dei 25-29enni e dei 30-34enni occupati e in possesso di titoli di studio nulli o di basso livello sulla scala EQF; questi vedono nel cambiamento una valorizzazione del proprio *expertise* a fronte di alcune difficoltà legate ad un percorso di carriera vincolato al conseguimento di un titolo di studio superiore al diploma o al consolidamento di relazioni più strette all'interno della struttura organizzativa. Valori così marginali, comunque, segnalano una ridotta fiducia nella mobilità orizzontale e presumibilmente nelle politiche di supporto alla ricerca di occupazione e confermano la visione strumentale del lavoro che, come si è visto, può prescindere dalla soddisfazione e dalla coerenza con gli studi effettuati.

La rete informale di amici, parenti e conoscenti si conferma nella esperienza dei rispondenti, il canale più funzionale per trovare un lavoro²⁵⁷. È il 40,1% ad indicare un componente della rete informale tra coloro che hanno fornito un aiuto rilevante in tale senso (Tabella 7.16). I compagni dei percorsi di studio e/o formazione e gli insegnanti raggiungono nel complesso una percentuale pari solo al 2,4%. Tra coloro che hanno segnalato una qualche rilevanza nell'aiuto ricevuto dai compagni di studio, si riscontrano per lo più i giovanissimi fino a 24 anni, a testimonianza di un cuneo di potenzialità ancora inesprese di interventi di sostegno all'occupazione che potrebbero essere veicolati non solo dal sistema educativo *tout court* ma anche nel circuito della rete tra pari dei giovani studenti. Potenzialità, ancora una volta, sottolineate dai giovani quando (cfr. par. 7.2) identificano nella costruzione di circuiti virtuosi (e in direzione di una loro formalizzazione funzionale alla trasferibilità delle esperienze) tra istituzioni educative e mercato una delle soluzioni maggiormente auspicabili per contrastare le difficoltà di inserimento al lavoro.

Analizzare le risposte fornite dal campione di intervistati alla luce dei cambiamenti organizzativi solo brevemente richiamati e che sollecitano la dimensione personale del lavoratore, rende necessario che la sfera relazionale, anche all'interno dei meccanismi di inserimento e transizione al lavoro, debba essere reinterpretata in una visione più ampia che superi la semplice *raccomandazione* o *segnalazione* all'interno della rete informale di amici e conoscenti che, continua a svolgere una preminente fun-

²⁵⁷ Il dato è in linea anche con gli approfondimenti realizzati mediante l'indagine campionaria Isfol-Plus che coinvolge annualmente circa 40.000 individui con età compresa tra 18 e 64 anni. I dati dell'indagine relativi alle annualità 2005, 2006, 2008 e 2011 sono disponibili richiedendoli a plus@isfol.it. Per una ulteriore lettura che conferma la natura del canale di intermediazione *informale*, inoltre, si rimanda a Mandrone E., 2011 e Mandrone E., 2015.

zione di collocamento. Se, sempre più spesso, si richiede al lavoratore di investire risorse emotive e cognitive sulla base non di protocolli ma di canovacci da interpretare rispetto alle funzioni organizzative, appare chiaro quanto la dimensione relazionale assuma una valenza prioritaria a garanzia della qualità dell'impegno.

Nonostante la grande rilevanza attribuita alla dimensione relazionale, si sottolinea che il 55,9% dei rispondenti dichiara di non aver avuto nessun aiuto nel reperire occasioni di lavoro.

Un ulteriore approfondimento dei dati indica che sono le donne, i giovani adulti tra i 30 e i 34 anni e i giovani che hanno conseguito titoli di studio di livello universitario (superiori al sesto livello EQF) ad aver ricevuto meno aiuto. Le prime e i più adulti probabilmente risultano soggetti più deboli rispetto ai quali anche la rete informale di collocamento esprime qualche difficoltà; i secondi, in possesso di titoli accademici, hanno cercato un ritorno degli investimenti riposti nei percorsi di studio e hanno preferito un canale di inserimento che valorizzasse i propri saperi piuttosto che svolgere un lavoro qualsiasi.

Tornando ad interrogare il campione su temi più ampi che non interessino solo il lavoro in quanto tale ma anche la possibilità di avere successo e garantirsi una ascesa sociale, emerge che, se pure il modello secondo cui la professione costituiva un fattore identitario per la persona sia andato progressivamente in crisi - sopraffatto da una funzione strumentale legata in modo sostanziale alla questione economica - l'attivazione di risorse emotive e cognitive della persona (89,3%) e l'impegno professionale (73,5%) rimangono gli strumenti ritenuti più utili (Tabella 7.17).

Le risposte sembrano restituire un atteggiamento proattivo che fanno del dinamismo, intraprendenza e impegno le strategie su cui puntare.

Non sfugge ancora una volta la piena consapevolezza circa il valore delle risorse familiari di cui si dispone. È quanto ammette il 61,8% dei rispondenti che riferisce della rilevanza attribuita al provenire da una famiglia influente. Nello specifico, il peso del nucleo familiare di origine è particolarmente importante per coloro che sono al di fuori del mercato del lavoro e che sono in cerca di occupazione; per questo gruppo il valore sale sino al 64,3%.

Si tratta, anche in questo caso, di valori che testimoniano la capacità di valutare realisticamente la necessità di valorizzare tutte le risorse di cui si dispone e che di nuovo attribuisce alla rete informale una funzione che supera la passività degli atteggiamenti. È in questa ottica disincantata che vanno lette anche le percentuali, pur minori ma comunque significative che fanno dire a circa a uno su due rispondenti (52,5%) che è importante posizionarsi politicamente dalla parte giusta (risposta che non può non suggerire una certa critica alla strumentalizzazione della amministrazione politica, considerando la fiducia accordata ai partiti (cfr. Figura 7.6), oppure che è importante avere un fisico attraente (46,8%) o che è necessario approfittare degli altri (45,5%).

Molto realistica di certo appare quell'opinione che accomuna il 46% di uomini e il 58% di donne convinti che le pari opportunità siano ancora lontane tanto da considerare che gli uomini hanno comunque maggiori opportunità di carriera.

Tabella 7.17 Valutazione circa gli elementi utili a garantire successo e ascesa sociale, per condizione occupazionale e genere. Valori %

| In Italia, secondo lei, per avere successo e garantirsi un'ascesa sociale, si deve: | Condizione occupazionale | | | Genere | | Totale |
|---|--------------------------|----------|----------|--------|-------|--------|
| | Occupati | In cerca | Inattivi | Uomini | Donne | |
| Essere dinamici e possedere iniziativa | 89,9 | 90,0 | 88,2 | 89,4 | 89,3 | 89,3 |
| Lavorare duramente e con impegno | 73,4 | 73,4 | 73,5 | 73,2 | 73,7 | 73,5 |
| Provenire da una famiglia influente | 60,1 | 64,3 | 63,5 | 62,7 | 61,0 | 61,8 |
| Raggiungere ottimi risultati scolastici | 51,8 | 57,6 | 60,9 | 52,9 | 58,4 | 55,6 |
| Essere politicamente attivi dalla parte giusta | 49,6 | 56,8 | 55,4 | 52,8 | 52,3 | 52,5 |
| Gli uomini hanno comunque maggiori opportunità di carriera | 50,8 | 49,4 | 54,9 | 46,0 | 58,0 | 52,0 |
| Avere un aspetto fisico attraente | 44,0 | 49,0 | 50,4 | 41,6 | 52,1 | 46,8 |
| Saper approfittare degli altri | 45,2 | 43,6 | 46,6 | 47,6 | 43,3 | 45,5 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

Osservando il complesso delle risposte, in sintesi, la famiglia di origine, l'impegno e l'iniziativa personale costituiscono un combinato che nelle opinioni risulta fondamentale per tutti, indipendentemente dalla condizione occupazionale, dal genere, dal titolo di studio e dalle esperienze pregresse. Per i giovani si tratta di attivare il proprio capitale individuale.

A parte alcune differenze che fanno dell'appartenenza politica un elemento strategico per coloro che sono ancora estranei al mercato del lavoro (in cerca e inattivi) percentuali più ridotte danno credito alla possibile efficacia del "saper approfittare degli altri". A ritenere ammissibile tale strategia, sono più gli uomini delle donne e più coloro che hanno titoli di livello universitario, nonché coloro che risultano impegnati in attività di studio e/o di lavoro. Sembra che la *generosità* o l'etica delle relazioni comunque caratterizzi chi ha difficoltà di inserimento (donne, Neet e giovani con al massimo il diploma) evidenziando, ancora una volta, quanto l'interpretazione delle risorse della rete familiare, amicale e di conoscenze rappresenti il quadro privilegiato all'interno del quale giocare le proprie opportunità e la dimensione affettiva.

Nel complesso, comunque la disaggregazione per condizione occupazionale e classe di età non evidenzia significative differenze tra un gruppo e l'altro, anzi, riferisce di una forte omogeneità nelle risposte. Più significative le differenze riscontrate se si leggono le risposte per dote familiare (Tabella 7.18). È ancora una valutazione realistica circa la propria situazione ad emergere in via preliminare. Se infatti non si rilevano particolari differenze circa il valore attribuito all'essere dinamici o a dover approfondire un forte impegno sul lavoro, provenire da una famiglia influente per garantirsi successo e ascesa sociale è la risposta fornita per lo più da coloro che provengono già da una famiglia con una dote medio-alta e alta (62,9% e 63,9%). Stupisce

semmai l'importanza rilevata tra lo stesso gruppo circa il saper approfittare degli altri e la necessità di disporre di un aspetto fisico attraente; aspetti che segnano le risposte di quasi uno su due tra i giovani che provengono da una famiglia con una dote familiare alta.

Tabella 7.18 Gli elementi ritenuti molto e abbastanza utili a garantire successo e ascesa sociale, per dote familiare. Valori %

| In Italia, per avere successo e garantirsi un'ascesa sociale, si deve: | Dote familiare | | | | |
|--|----------------|-------------|-------|------------|------|
| | Bassa | Medio bassa | Media | Media alta | Alta |
| Essere dinamici e possedere iniziativa | 86,6 | 90,1 | 90,0 | 89,7 | 90,5 |
| Lavorare duramente e con impegno | 72,0 | 73,9 | 73,7 | 74,5 | 71,1 |
| Provenire da una famiglia influente | 59,3 | 59,0 | 60,5 | 62,9 | 63,9 |
| Raggiungere ottimi risultati scolastici | 54,1 | 54,2 | 56,1 | 55,6 | 56,8 |
| Gli uomini hanno comunque maggiori opportunità di carriera | 48,9 | 49,1 | 50,2 | 54,9 | 55,3 |
| Essere politicamente attivi dalla parte giusta | 54,6 | 50,8 | 50,0 | 50,3 | 49,6 |
| Avere un aspetto fisico attraente | 45,2 | 43,5 | 44,3 | 47,9 | 47,6 |
| Saper approfittare degli altri | 40,6 | 41,5 | 45,8 | 47,7 | 49,8 |

Fonte: Indagine Isfol sulle Transizioni scuola-lavoro, 2014

7.3 Percorsi di studio, genere e occupazione: nuove evidenze empiriche

7.3.1 Introduzione

Negli ultimi anni l'Italia è stata colpita duramente dalla crisi economica e finanziaria e la disoccupazione è cresciuta di quasi 6 punti percentuali tra il 2008 e il 2014. È noto che la recessione abbia colpito soprattutto le fasce più giovani della popolazione attiva, con una disoccupazione che nel 2014 ha raggiunto oltre il 40%, un percentuale quasi doppia rispetto a quella registrata nel 2008 (si veda il cap. 3).

I problemi che caratterizzano il processo di transizione scuola lavoro, d'altra parte, non riguardano solo fenomeni di tipo congiunturale e/o le difficoltà frizionali di assorbimento dell'offerta di lavoro da parte del sistema delle imprese. Vi sono altri aspetti da considerare, alcuni dei quali chiamano in causa l'operare di possibili squilibri strutturali tra domanda e offerta di conoscenze e competenze professionali, ovvero l'esistenza di un disallineamento tra la "qualità" di capitale umano posseduto dalle giovani generazioni e dalla natura delle mansioni e abilità lavorative richieste dal tessuto produttivo (Ricci, 2011).

Sotto questo aspetto, è opportuno sottolineare che non solo l'entità dell'investimento in istruzione ma anche l'ambito disciplinare seguito durante il percorso di studi gioca un ruolo essenziale nel condizionare le prospettive occupazionali dei giovani poiché influenza la loro capacità di adattarsi all'uso delle nuove tecnologie e ai continui cambiamenti organizzativi delle aziende che richiedono i servizi di lavoro (Commissione europea, 2014). Le recenti evidenze fornite dall'Indagine Piac (Ocse, 2013) dimostrano in effetti che vi sono scelte formative, modelli di apprendimento e indirizzi disciplinari che si rivelano più funzionali di altri per sviluppare quelle abilità e competenze di natura cognitiva che sono richiesti dal mercato e, dunque, influenzano positivamente l'inserimento lavorativo, i percorsi di carriera e le performance salariali di chi le possiede (Ocse, 2014).

Sulla base di queste considerazioni, l'obiettivo di questo contributo è studiare la relazione che lega gli ambiti disciplinari dei percorsi formativi e la probabilità di trovare lavoro in un campione di individui di età compresa tra i 20 e i 35 anni. Si tratta di un'analisi che può essere compresa nell'ambito più generale degli studi sui processi di transizione scuola lavoro e che mira ad ampliare alcune delle evidenze già illustrate dai dati Piac. L'applicazione di semplici metodi di regressione lineari mettono in luce una serie di risultati che possono avere importanti implicazioni per le politiche del mercato del lavoro. In primo luogo, l'analisi sui dati TSL dimostra che gli indirizzi di studio in materie tecniche e scientifiche promuovono maggiori opportunità occupazionali rispetto a quelle garantite da discipline con orientamento professionale o di tipo umanistico solo se si considera la media del campione nazionale. La relazione positiva tra indirizzi tecnico scientifici e probabilità di trovare un'occupazione è infatti soggetta a una fondamentale eterogeneità territoriale e presenta una forte connotazione di genere. Infine vi sono alcuni fattori che accrescono la qualità del capitale umano individuale e quindi incrementano le opportunità di inserimento lavorativo in modo complementare all'investimento in istruzione: la partecipazione ad attività di formazione professionale e il profilo psicologico degli individui, ad esempio, possono favorire o inibire l'inserimento lavorativo in modo parallelo al titolo di studio, soprattutto in alcune zone del paese.

Le pagine seguenti sono organizzate come segue. Nel par. 7.3.2 si discute brevemente alcune evidenze dell'Indagine Piac Ocse. Il par. 7.3.3 presenta le caratteristiche dei dati e le statistiche descrittive. Il par. 7.3.4 sviluppa un'analisi di regressione per identificare i fattori esplicativi della probabilità di trovare un'occupazione, focalizzando l'attenzione sul ruolo dei diversi ambiti disciplinari e percorsi formativi. Il par. 7.3.5 contiene alcune considerazioni conclusive.

7.3.2 Una discussione preliminare: le evidenze Piac

Si è già accennato al fatto che l'investimento in istruzione e la specializzazione in alcune discipline piuttosto che in altre influenza la probabilità di trovare un'occupazione nella misura in cui favorisce l'acquisizione di conoscenze e competenze realmente spendibili nel processo di inserimento lavorativo. In questa prospettiva, le evidenze empiriche fornite dall'Indagine Piac Ocse delineano un efficace ordito analiti-

co per interpretare le elaborazioni statistiche che vengono sviluppate nei paragrafi seguenti. In particolare, tre risultati meritano di essere sottolineati.

Innanzitutto, i dati Piac Ocse dimostrano che l'intensità dell'investimento in istruzione si accompagna all'accumulazione di una serie di abilità cognitive funzionali al miglioramento delle prospettive professionali degli individui, indipendentemente dagli ambiti disciplinari e dalla tipologia dei titoli di studio conseguiti. Nello specifico, l'analisi dei punteggi ottenuti ai test cognitivi Piac rivela che i laureati hanno performance di *literacy* e *numeracy* superiore di circa 18 punti rispetto ai diplomati di scuola superiore; tale differenza aumenta fino a 46 punti se il confronto viene effettuato tra laureati e individui con un titolo di scuola media inferiore o elementare²⁵⁸. In altre parole solo coloro che hanno conseguito un livello di istruzione universitaria sono in grado di raggiungere quella soglia "minima" di skills e capacità cognitive che, secondo l'Ocse, sarebbe necessaria per operare con efficienza nel mercato del lavoro attuale, caratterizzato dalla pervasiva diffusione delle nuove tecnologie digitali e da una continua incertezza economica. Le performance cognitive di chi ha ottenuto al massimo un diploma di scuola media superiore appaiono invece inadeguate a comprendere, valutare ed interpretare efficientemente informazioni di tipo alfabetico-numeriche, a sviluppare ragionamenti di natura inferenziale e/o formulare strategie di risoluzione di problemi, anche di natura numerica. Si tratta appunto di quelle abilità che vengono considerate indispensabili per massimizzare le opportunità di occupazione, nonché le potenzialità di crescita produttiva e sociale dell'intero sistema economico.

Un altro risultato che merita di essere sottolineato riguarda il ruolo giocato dalle materie di studio e degli indirizzi di specializzazione nel mercato del lavoro. L'indagine Piac Ocse dimostra infatti che le discipline con orientamento scientifico, professionale e caratterizzate da competenze di natura "applicata" conferiscono agli individui un vantaggio di natura formativa e cognitiva e, di conseguenza, aumentano le possibilità occupazionali rispetto a chi ha seguito un percorso di tipo umanistico e/o e acquisito conoscenze esclusivamente di natura "teorica". Questa evidenza inoltre si rafforza al crescere dei livelli di istruzione: i punteggi ai test cognitivi di *literacy* e *numeracy* dei laureati sono significativamente più elevati di quelli ottenuti dai diplomati nel medesimo ambito disciplinare, a conferma del fatto che l'istruzione universitaria garantisce comunque competenze migliori di quella scolastica, indipendentemente dal programma di studi intrapreso. Nel dettaglio, le performance individuali ai test Piac rivelano che coloro che si specializzano nel campo delle "scienze sociali, economia, e diritto" e in aree scientifiche come "ingegneria, produzione e costruzione" hanno punteggi più alti nelle competenze di *literacy* rispetto non solo a chi ha frequentato "studi umanistici, linguistici e artistici" ma anche agli individui con studi in "scienze, matematica e informatica"²⁵⁹. Un ingegnere sembra dunque in

²⁵⁸ Il punteggio ai test cognitivi dell'indagine Piac, secondo la specifica teoria dell'*Item Response Theory*, è distribuito su una scala che va da 0 a 500 punti, corrispondenti a 6 livelli di abilità diversi, dal livello meno -1 al 5.

²⁵⁹ Nell'ambito dell'indagine Piac è possibile distinguere le seguenti aree disciplinari: General programmes, Teacher training and education science, Humanities, languages and arts, Social sciences, business and law, Sci-

possesto di competenze di alfabetico-funzionali (*literacy*) più elevate di un laureato in una disciplina umanistica. Questo risultato si consolida ulteriormente se consideriamo i punteggi conseguiti nelle prove matematiche di *numeracy*: in questo caso non sorprende che le performance ottenute da chi ha intrapreso un percorso studi in "ingegneria, produzione e costruzione" (282), "agricoltura e veterinaria" (278), "scienze sociali, economia, e diritto" (276), siano sostanzialmente migliori rispetto a chi proviene da una formazione di tipo letterario e umanistica. In questo contesto va comunque precisato che l'investimento in discipline tecnico scientifiche è una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire un efficace processo di transizione scuola lavoro. Il tessuto produttivo italiano registra da diversi anni ormai alcune difficoltà strutturali nel valorizzare il capitale umano dell'offerta di lavoro, soprattutto quello della fascia più giovane della popolazione (Caroleo e Pastore, 2014). Ne è prova il fatto che il tasso che misura il "field-of-study mismatch"²⁶⁰, ovvero la mancata corrispondenza tra l'ambito disciplinare del percorso di studio e il tipo di occupazione trovata, in Italia assume un valore (circa il 50%) che è tra i più elevati di quelli registrati nella media Ocse (39%) (Oecd, 2015).

Un altro risultato interessante che emerge dall'Indagine Piac riguarda il fatto che la relazione positiva tra partecipazione ad attività formative e performance cognitive (*numeracy* e *literacy*) è strettamente legata al grado di istruzione degli individui. Le persone in possesso di titoli di studio elevati hanno una maggiore propensione ad investire in formazione professionale; parimenti le scelte formative producono un incremento dei punteggi nei test cognitivi soprattutto per coloro che hanno un livello di istruzione universitaria. È un aspetto quest'ultimo che distingue l'Italia da ciò che avviene nel resto dei paesi Ocse, dove la partecipazione ad eventi formativi garantisce comunque un incremento delle abilità cognitive e delle probabilità di accesso al mercato del lavoro, indipendentemente dal titolo scolastico e universitario. I dati Piac sembrerebbero quindi delineare un sistema di istruzione e formazione non adeguatamente efficiente e inclusivo, dal momento che le persone meno istruite sono penalizzate sia per quanto riguarda la partecipazione ad attività di formazione sia per ciò che concerne i rendimenti cognitivi conseguenti l'investimento formativo²⁶¹.

ence, mathematics and computing, Engineering, manufacturing and construction, Agriculture and veterinary, Health and welfare, Services.

²⁶⁰ Il "field-of-study mismatch" è un concetto diverso da quello più comunemente usato di *qualification mismatch* e di *skill mismatch*.

²⁶¹ Se analizziamo la motivazione che spinge ad intraprendere attività di formazione notiamo come essa giochi un ruolo importante nell'acquisizione di competenze. La motivazione che spinge alla formazione sembra dunque avere un ruolo centrale. La maggior parte delle persone il 60% dichiara di aver partecipato ad attività di formazione "per svolgere meglio il proprio lavoro e/o per migliorare le prospettive di carriera", il 20% per aumentare le proprie conoscenze o competenze su una materia di proprio interesse, il 7% è stato costretto per motivi diversi (datore di lavoro o altro). Di coloro che riescono a raggiungere il livello 3 sulla scala di performance Piac, quella considerata come basilare per poter lavorare e vivere oggi, in Italia assai carente, il 46% ha svolto formazione per "desiderio di conoscenza", il 42% per "motivazioni collegate al lavoro", mentre il 32% dei soggetti a questo livello è stato "costretto" a partecipare. Sembra quindi che la motivazione che spinge a svolgere formazione sia collegata all'apprendimento, e alle competenze.

7.3.3 Analisi descrittiva

Una volta delineato il quadro di fondo che regola il rapporto tra investimento in istruzione, accumulazione di competenze e mercato del lavoro, è possibile sviluppare un'analisi empirica sulla base dei dati dell'Indagine sulla Transizione scuola lavoro (TSL) condotta dall'Isfol nel 2014. Si tratta di un'indagine che raccoglie informazioni su un campione rappresentativo di oltre 45000 individui, di età compresa tra i 20 e i 34 anni, composto per circa il 40% da studenti. La numerosità del campione si riduce dunque a circa 28000 osservazioni nel caso in cui siano selezionati solo gli individui che hanno completato il proprio percorso scolastico e universitario.

In particolare, le informazioni contenute nel dataset TSL permettono di collegare la condizione occupazionale dei ragazzi ad una serie di variabili che non si limitano a descrivere la qualità del percorso formativo, ma riguardano un insieme ampio di caratteristiche personali e demografiche che possono influenzare il processo di inserimento lavorativo.

È possibile distinguere quindi tre categorie di variabili. La prima categoria fa riferimento al grado di istruzione e all'ambito disciplinare del titolo di studio. Si identificano 6 livelli di istruzione (licenza elementare e di scuola media inferiore, diploma di scuola media superiore triennale, diploma scuola media superiore, laurea triennale, laurea specialistica, master e dottorato) e 15 tipologie di titoli di studio. Nello specifico, il diploma di scuola media superiore può essere ottenuto in materie tecniche, con orientamento professionali, dopo la frequentazione di un liceo o di un istituto magistrale e artistico. Le lauree triennali e specialistiche sono distinte, a loro volta, in tre gruppi: scientifico, professionale e umanistico. Il percorso post-laurea articolato sulla base della specializzazione a causa del numero limitato di osservazioni, mentre le scuole medie inferiori e il diploma breve non sono suddivisibili per ambito disciplinare.

La seconda categoria di variabili ha per oggetto altre dimensioni della qualità del percorso formativo e del capitale umano: l'eventualità di un'interruzione non volontaria di un anno scolastico, la partecipazione ad attività di formazione professionale, il tempo trascorso dal massimo titolo di studio conseguito e alcune attitudini psicologiche relative alla capacità di "pesare" correttamente le conseguenze future delle proprie decisioni²⁶².

Il terzo gruppo di variabili include il profilo demografico e la natura del background familiare: età, genere, nazionalità, regione di residenza e varie dimensioni del livello di istruzione familiare. Si tratta di caratteristiche che condizionano in modo fondamentale le opportunità di accesso al mercato del lavoro da parte dei più giovani; basta pensare alla rilevanza empirica di fenomeni come la discriminazione di genere e i divari territoriali nel funzionamento dei mercati locali del lavoro.

²⁶² Le ricerche di Shane, Lowenstein e O'Donoghue (2002), ad esempio, dimostrano che la frequentazione scolastica stimola l'acquisizione di una serie di abilità cognitive e non cognitive che, a loro volta, influenzano il valore soggettivo e/o le preferenze sul tempo, le norme sociali e il senso di equità e reciprocità tra individui che operano in un medesimo ambiente economico. Analogamente Oreopoulos e Salvanes (2011) e di Perez-Arce (2011) mettono in luce l'esistenza di un effetto positivo esercitato dal livello di istruzione sulle attitudini alla «pazienza» e allo sviluppo di una psicologia «lungimirante» nelle scelte economiche da parte di individui.

In questo contesto, le statistiche descrittive (ponderate con pesi campionari) per il campione TSL sono riportate nella Tabella 7.19. In questo modo è possibile osservare che la quota di diplomati in materie tecniche (25%) è sostanzialmente superiore a quella dei diplomati in discipline professionali (9%), nei licei (7%) o negli istituti magistrali e artistico (4%). Si registra invece una certa uniformità della distribuzione dei laureati tra i diversi indirizzi disciplinari: nel caso delle lauree triennali, le materie scientifiche, quelle professionali e umanistiche assorbono ciascuna circa il 20% del campione totale, mentre per le lauree specialistiche queste percentuali salgono a circa 40% per gli indirizzi scientifici e professionali e al 30% per gli studi umanistici. Il conseguimento di un titolo post laurea come il master o il dottorato riguarda invece circa il 20% del campione.

La Tabella 7.19 mette inoltre in evidenza che circa il 26% del campione ha sperimentato una interruzione non volontaria del percorso scolastico, il 16% ha frequentato un corso di formazione professionale, mentre in media sono passati quasi 10 anni dal conseguimento dell'ultimo titolo di studio. Il profilo psicologico prevalente nel campione TSL è quello di un individuo avverso al rischio e mediamente impaziente": ciò si evince dal fatto che il valore medio della variabile avversione è pari a 40% e quello associato alla (tasso di preferenza intertemporale) pazienza temporale è 3,3. Infine, gli individui presenti nel campione hanno in media 28 anni, sono per circa il 47% donne, per meno dell'1% sono di nazionalità straniera e hanno un background familiare relativamente povero di capitale umano: solo il 10% dei ragazzi intervistati ha almeno un genitore con istruzione terziaria, il 37% di essi hanno genitori con un diploma di scuola media superiore, mentre il restante 53% il massimo livello di studio raggiunto in famiglia è costituito da una licenza di scuola media inferiore.

Tabella 7.19 Statistiche descrittive

| Variabile | Oss | Media | Std. Dev. | Min | Max |
|--------------------------------|------------|--------------|------------------|------------|------------|
| 2Occupazione | 28339 | 0,62 | 0,49 | 0 | 1 |
| media inferiore | 28233 | 0,29 | 0,45 | 0 | 1 |
| secondaria sup 3 anni | 28233 | 0,08 | 0,27 | 0 | 1 |
| diploma professionale | 28233 | 0,09 | 0,29 | 0 | 1 |
| diploma tecnico | 28233 | 0,25 | 0,43 | 0 | 1 |
| diploma liceale | 28233 | 0,07 | 0,25 | 0 | 1 |
| diploma magistrale e artistico | 28233 | 0,04 | 0,19 | 0 | 1 |
| laurea scientifica 3 anni | 28233 | 0,02 | 0,15 | 0 | 1 |
| laurea professionale 3 anni | 28233 | 0,02 | 0,14 | 0 | 1 |
| laurea umanistica 3 anni | 28233 | 0,02 | 0,13 | 0 | 1 |
| laurea spec scientifica | 28233 | 0,04 | 0,19 | 0 | 1 |
| laurea spec professionale | 28233 | 0,04 | 0,20 | 0 | 1 |
| laurea spec umanistica | 28233 | 0,03 | 0,16 | 0 | 1 |
| post laurea | 28233 | 0,02 | 0,13 | 0 | 1 |
| repetizione anno | 25543 | 0,26 | 0,44 | 0 | 1 |
| preferenze temporali | 28339 | 3,38 | 5,55 | 0 | 19,2 |
| Eta | 28339 | 2,81 | 4,19 | 20 | 34 |
| Donne | 28339 | 0,47 | 0,50 | 0 | 1 |
| immigrato | 28339 | 0,01 | 0,11 | 0 | 1 |
| Formazione | 28273 | 0,16 | 0,36 | 0 | 1 |
| anno dal titolo | 27488 | 9,90 | 5,61 | 0 | 22 |
| tit studio famiglia_media inf | 25492 | 0,53 | 0,50 | 0 | 1 |
| tit studio famiglia_media sup | 25492 | 0,37 | 0,48 | 0 | 1 |
| tir studio famiglia_laurea | 25492 | 0,10 | 0,30 | 0 | 1 |
| n. componenti famiglia | 28339 | 2,40 | 1,14 | 0 | 9 |

Fonte: dati Transizioni Scuola Lavoro (TSL) Isfol; valori con pesi campionari

Il quadro descrittivo appena delineato può essere ulteriormente approfondito dall'analisi della Tabella 7.20 dove viene illustrato come il campione TSL si distribuisce tra i diversi indirizzi disciplinari nell'ambito di ciascun livello di istruzione.

Tra coloro che hanno un livello di istruzione media superiore, oltre il 20% ha un titolo professionale, il 55% un diploma tecnico, poco più del 15% sono liceali e solo l'8% ha frequentato un istituto magistrale o artistico. Coerentemente a ciò che è già stato rilevato in precedenza, tra i ragazzi con laurea triennale la distribuzione del campione tra i differenti ambiti disciplinari è piuttosto uniforme mentre nel caso delle lauree specialistiche si assiste ad una concentrazione del campione TSL nelle materie scientifiche (34%) e professionali (40%) rispetto a quelle umanistiche (25%).

L'ultima colonna della Tabella 7.20 permette di trarre due ulteriori indicazioni per definire il ruolo dell'investimento in istruzione nel funzionamento del mercato del lavoro italiano. La prima è la conferma il livello medio di istruzione della forza lavoro in Italia è relativamente modesto anche quando ci si concentra sulle fasce più giovani della popolazione attiva: oltre il 29% del campione possiede al massimo una licenza media, circa il 43% ha un diploma di scuola secondaria superiore, solo il 16 % possiede un titolo universitario (di tipo triennale e specialistico) mentre la presenza di individui con un percorso post laurea non arrivano al 2% del totale. La seconda indicazione concerne il fatto che il nostro sistema formativo non sembra distorto a favore degli studi umanistici come invece da più parti viene sottolineato: tra i diplomati, meno dell'11% hanno frequentato il liceo o un istituto magistrale. Parimenti solo il 5% delle lauree brevi o specialistiche sono state ottenute in materie con orientamento letterario-umanistico.

Tabella 7.20 Livelli di istruzione e tipologia di istruzione: valori percentuali

| | media inf | second 3 anni | second sup | laurea 3 anni | Laurea magistr | master /dott | totale |
|--------------------------------|-----------|---------------|------------|---------------|----------------|--------------|--------|
| tipologia di istruzione | | | | | | | |
| media inferiore | 100 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 29,22 |
| secondaria sup 3 anni | 0,00 | 100,0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 7,66 |
| diploma professionale | 0,00 | 0,00 | 20,31 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 9,03 |
| diploma tecnico | 0,00 | 0,00 | 55,74 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 24,79 |
| diploma liceale | 0,00 | 0,00 | 15,39 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6,86 |
| diploma magistrale e artistico | 0,00 | 0,00 | 8,56 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3,81 |
| laurea scientifica 3 anni | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 38,54 | 0,00 | 0,00 | 2,41 |
| laurea professionale 3 anni | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 32,53 | 0,00 | 0,00 | 2,03 |
| laurea umanistica 3 anni | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 28,93 | 0,00 | 0,00 | 1,81 |
| laurea spec scientifica | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 34,73 | 0,00 | 3,74 |
| laurea spec professionale | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 40,04 | 0,00 | 4,31 |
| laurea spec umanistica | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 25,23 | 0,00 | 2,72 |
| post laurea | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 100 | 1,61 |
| totale | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: elaborazione su dati Transizioni Scuola lavoro Isfol; valori con pesi campionari

La seconda parte delle analisi descrittive si concentra sulle opportunità occupazionali associate a ciascun indirizzo di studio, verificando poi in che misura i differenziali occupazionali siano influenzati dal genere e dalla dimensione geografica.

Nello specifico, la Tabella 7.21 riporta il tasso medio di occupazione che è associato ai diversi ambiti disciplinati dei titoli di studio esaminando prima il campione nel suo insieme, poi i sottogruppi costituiti da soli uomini e da donne. In tal modo è immediato constatare come, per ogni livello di istruzione, la specializzazione in materie di tipo tecnico- scientifico garantiscono migliori performance occupazionali. Tra i diplomati di scuola media superiore, coloro che hanno seguito un indirizzo tecnico hanno un tasso di occupazione del 69%, superiore a quello garantito dagli indirizzi professionali (63%), dai licei (53%) e dagli istituti magistrali o artistici (55%). Anche per il laureati è possibile verificare come il tasso di occupazione è più alto tra gli individui con una specializzazione in materie scientifiche (72%) piuttosto che tra coloro con studi con orientamento professionale (67%) e/o umanistico (65%).

Un altro aspetto da sottolineare nella Tabella 7.21 riguarda le differenze di genere: il tasso di occupazione maschile è sempre superiore a quello femminile qualsiasi sia il livello di istruzione e la tipologia del titolo di studio. A questo proposito, se ci con-

centriamo sui ragazzi si nota che il tasso di occupazione associato al diploma di tipo tecnico è pari al 73%, per i diplomi professionali l'occupazione media scende al 65%, per gli istituti artistico arriva al 60% fino al 57% dei licei; l'occupazione femminile corrispondenti ai medesimi titoli di studio si riduce al 63%, al 61%, al 54% e al 49% rispettivamente. Le differenze di genere si confermano anche tra i laureati, a testimonianza del fatto che nel nostro paese tendono a sussistere fenomeni di discriminazione di genere anche nella fase di ingresso del mercato del lavoro.

Tabella 7.21 Occupazione media per tipologia di istruzione

| Tipologia di istruzione | Campione totale | | Uomini | | Donne | |
|-----------------------------|-----------------|-------------|--------|-------------|-------|-------------|
| | Freq. | mean (empl) | Freq. | mean (empl) | Freq. | mean (empl) |
| media inferiore | 3165 | 0,52 | 2085 | 0,63 | 1080 | 0,38 |
| secondaria sup 3 anni | 1475 | 0,66 | 988 | 0,75 | 487 | 0,53 |
| diploma professionale | 2953 | 0,63 | 1697 | 0,65 | 1256 | 0,61 |
| diploma tecnico | 8210 | 0,69 | 5445 | 0,73 | 2765 | 0,63 |
| diploma liceale | 2068 | 0,53 | 988 | 0,57 | 1080 | 0,49 |
| diploma magistrale e art. | 1252 | 0,55 | 309 | 0,6 | 943 | 0,54 |
| laurea scientifica 3 anni | 1536 | 0,69 | 730 | 0,69 | 806 | 0,69 |
| laurea professionale 3 anni | 1317 | 0,65 | 570 | 0,72 | 747 | 0,61 |
| laurea umanistica 3 anni | 1133 | 0,65 | 260 | 0,68 | 873 | 0,64 |
| laurea spec scientifica | 1433 | 0,72 | 793 | 0,74 | 640 | 0,69 |
| laurea spec professionale | 1883 | 0,67 | 792 | 0,73 | 1091 | 0,64 |
| laurea spec umanistica | 1110 | 0,65 | 218 | 0,72 | 892 | 0,64 |
| post laurea | 698 | 0,82 | 275 | 0,86 | 423 | 0,79 |
| Totale | 28233 | 0,62 | 15150 | 0,68 | 13083 | 0,55 |

Fonte: elaborazione su dati transizioni scuola lavoro Isfol

Le elaborazioni su dati TSL sembrano dunque confermare le evidenze già mostrate in studi precedenti: vi è un vantaggio relativo delle competenze tecnico-scientifiche e del genere maschile nel processo di inserimento lavorativo. Al tempo stesso, è necessario precisare che le evidenze discusse finora sono semplici correlazioni statistiche che non tengono conto di una molteplicità di altri fattori (osservabili e non osservabili) che possono incidere sulla relazione che lega opportunità di occupazione e percorsi di studio. Uno di questi fattori è la dimensione geografica che, soprattutto in Italia, influenza in modo determinante il rapporto tra investimento in istruzione e dinamica del mercato del lavoro.

L'approfondimento sui divari territoriali viene affrontato con i dati della Tabella 7.22 e, in effetti, permette di arricchire i risultati precedenti in alcune direzioni. Si osserva che la relazione tra tipologia di studi universitari e probabilità di trovare un'occupazione è sostanzialmente diversa nell'ambito di ciascuna macroarea considerata. In particolare, nelle regioni del Nord-ovest il tasso di occupazione di chi ha una laurea specialistica in materie scientifiche (79%) è inferiore a quello garantito dalle lauree di tipo umanistico (82%) e con orientamento professionale (80%); nelle zone del Centro si assiste ad un fenomeno simile, con l'occupazione dei laureati in campi professionali (71%) e umanistici (65%) che appare superiore a quella dei laureati in materie scientifiche (64%). Il dato nazionale che abbiamo commentato nella Tabella 7.21 sembra effettivamente trainato dai residenti nelle Nord-est dove i differenziali occupazionali sono favorevoli alle lauree scientifiche (81%) piuttosto che alle specializzazioni professionali (76%) e umanistiche (73%).

Per quanto riguarda i diplomati, invece, il rapporto tra tipologia di istruzione e prospettiva di inserimento lavorativo non cambiano significativamente a livello geografico: all'interno di ogni macroregione, cioè, il tasso di occupazione di coloro che hanno conseguito un titolo in materie tecniche è sempre superiore a quello correlato ai diplomi professionali, ai licei e agli istituti magistrali. D'altra parte, il confronto tra macroregioni indica chiaramente che i tassi di occupazione nel Centro-nord sono sempre superiori a quelli nel meridione anche per l'istruzione media superiore: può quindi accadere che un diplomato tecnico residente nel Sud abbia minori opportunità occupazionali (53%) di un ragazzo che ha frequentato il liceo nel Nord-ovest (61%), nel Centro (61%) e nel Nord-est (54%).

Tabella 7.22 Occupazione media per tipologia di istruzione e macroarea

| Tipologia di istruzione | Nord-ovest | | Nord-est | | Centro | | Sud e Isole | |
|-----------------------------|------------|-------------|----------|-------------|--------|-------------|-------------|-------------|
| | Freq. | mean (empl) | Freq. | mean (empl) | Freq. | mean (empl) | Freq. | mean (empl) |
| media inferiore | 719 | 0,64 | 518 | 0,62 | 594 | 0,6 | 1334 | 0,38 |
| secondaria sup 3 anni | 406 | 0,71 | 462 | 0,77 | 256 | 0,61 | 351 | 0,51 |
| dipl professionale | 528 | 0,72 | 647 | 0,74 | 643 | 0,62 | 1135 | 0,52 |
| dipl tecnico | 1739 | 0,8 | 1634 | 0,83 | 1831 | 0,71 | 3006 | 0,53 |
| dipl liceale | 409 | 0,61 | 321 | 0,54 | 498 | 0,61 | 840 | 0,43 |
| dipl magistrale e artistico | 232 | 0,64 | 230 | 0,68 | 276 | 0,63 | 514 | 0,42 |
| laurea scientifica 3 anni | 348 | 0,83 | 320 | 0,77 | 325 | 0,6 | 543 | 0,58 |
| laurea professionale 3 anni | 323 | 0,72 | 286 | 0,75 | 242 | 0,62 | 466 | 0,55 |
| laurea umanistica 3 anni | 270 | 0,8 | 261 | 0,65 | 230 | 0,65 | 372 | 0,5 |
| laurea spec scientifica | 325 | 0,79 | 298 | 0,81 | 276 | 0,64 | 534 | 0,66 |
| laurea spec professionale | 413 | 0,8 | 355 | 0,76 | 377 | 0,71 | 738 | 0,52 |
| laurea spec umanistica | 246 | 0,82 | 215 | 0,73 | 213 | 0,65 | 436 | 0,51 |
| post laurea | 129 | 0,77 | 113 | 0,92 | 140 | 0,88 | 316 | 0,77 |
| Totale | 6087 | 0,72 | 5660 | 0,73 | 5901 | 0,65 | 10585 | 0,48 |

Fonte: elaborazione su dati transizioni scuola lavoro Isfol

7.3.4 Analisi di regressione: La probabilità di trovare un'occupazione

In questo paragrafo si sviluppa un'analisi di regressione per verificare in che misura la tipologia del percorso di studio condiziona la probabilità di trovare un'occupazione, tenendo in esplicita considerazione una serie di informazioni sul profilo psicologico e cognitivo, sul background familiare e altre caratteristiche individuali che possono influenzare la fase di transizione scuola lavoro. Se si indica con $\text{Prob}(\text{occupazione})_i$ la probabilità che l'individuo i sia occupato, facciamo quindi riferimento alla seguente equazione di regressione:

$$(1) \quad \text{Prob}(\text{occupazione})_i = \alpha \cdot \text{Istr}_i + \beta \cdot X_i + \delta \cdot Z_i + \epsilon_i \quad i = 1, \dots, 20523$$

dove la variabile esplicativa Istr_i identifica il livello e la tipologia del titolo di studio conseguito dall'individuo i , il vettore X_i rappresenta una serie di caratteristiche legate al suo percorso formativo e il vettore Z_i include informazioni relative ai tratti demografici, al background familiare e alla regione di residenza. I parametri α , β e δ rap-

presentano i coefficienti da stimare, mentre il termine ϵ_i è un disturbo idiosincratico con media nulla e varianza finta.

L'equazione (1) viene poi stimata usando un modello di regressione non lineare di tipo *Probit* e attraverso l'applicazione di un metodo di massima verosimiglianza (Wooldridge, 2011).

I risultati principali

La Tabella 7.23 riporta la stima Probit degli effetti medi marginali associati a ciascuna variabile inclusa nell'equazione (1), sia per il campione totale sia distinguendo l'analisi per genere.

Per quanto riguarda il campione totale, il primo risultato da sottolineare riguarda il fatto che l'impatto del percorso scolastico sulle probabilità di inserimento lavorativo varia in modo significativo in base al livello di istruzione. Tra i diplomati di scuola media superiore, ad esempio, le materie tecniche offrono chances occupazionali (+22%) significativamente maggiori rispetto al liceo (11%) e ad un percorso magistrale (14%) o professionale (18%). Per le lauree triennali, invece, l'indirizzo umanistico (+32%) offre i medesimi vantaggi rispetto a quello scientifico (+32%) i quali sono peraltro significativamente superiori a quelli garantiti dalle materie professionali (30%). Per ciò che concerne la laurea specialistica, la Tabella 7.23 mostra che la correlazione positiva tra prospettive occupazionali e materie scientifiche (37%) è superiore a quella rilevata per lauree con indirizzo professionale (+34%) e umanistico (+33%). Il conseguimento di un titolo post laurea (master e dottorato) è associato a migliori performance indipendentemente dalla materia di specializzazione.

In altre parole, il vantaggio associato dalle materie tecnico-scientifico rispetto a quello garantito alle altre discipline si conferma ad ogni livello di istruzione, anche se queste differenze sono inferiori a quelle che ci saremmo potuti aspettare; al contempo, la probabilità di trovare un lavoro è sostanzialmente equivalente per coloro che hanno seguito un percorso di studi umanistico e quelli con un tipo di formazione professionale, quasi indipendentemente dal livello del titolo di studi. Il secondo risultato da sottolineare nell'esame del campione totale riguarda il ruolo di quelle variabili che direttamente o indirettamente sono legate alla qualità del percorso formativo e alle caratteristiche del capitale umano di cui dispone ciascun individuo. Tra queste variabili emerge l'impatto negativo e significativo esercitato dalla ripetizione dell'anno scolastico e la propensione psicologica verso la pazienza. Gli individui che hanno sperimentato un interruzione non volontaria del percorso di studio, infatti, hanno una probabilità inferiore del 4% circa di trovare un'occupazione rispetto a chi non ha mai ripetuto l'anno scolastico; analogamente, le persone più pazienti circa le conseguenze delle proprie scelte hanno una probabilità di trovare un lavoro marginalmente inferiore rispetto a quelle più impazienti²⁶³. Al contrario, l'investimento in formazione professionale e la durata del tempo trascorso dal conseguimento

²⁶³ Si tratta naturalmente di due fenomeni ben distinti che non è facile razionalizzare in un'analisi empirica di cross-sezionale.

dell'ultimo titolo di studio sono positivamente correlati alla probabilità di trovare un'occupazione

L'analisi di regressione per il campione totale si può concludere facendo riferimento al ruolo del genere e del capitale umano familiare. Le prime due colonne della tabella 4 mettono in evidenza in effetti in che misura il livello di istruzione della madre sia un fattore inibente l'inserimento lavorativo del figlio: gli individui con una madre laureata o diplomata hanno una probabilità di trovare lavoro inferiore del 6,8% e 4%, rispettivamente, rispetto a quelli la cui madre possiede al massimo un titolo di scuola media inferiore (categoria omessa). Per razionalizzare questo risultato è opportuno sottolineare tra i giovani di età compresa tra i 20 e i 35 anni, l'istruzione della madre tende ad accompagnarsi, in media, ad alcune caratteristiche dell'ambiente familiare (sicurezza economica, relazioni sociali, ecc) che a loro volta si riflettono in una permanenza nello stato di studente oppure in maggiori opportunità di attendere la proposta di lavoro "migliore"; ciò può essere vero soprattutto in un periodo di crisi economica come quella del 2014 in cui la riduzione dei posti di lavoro si accompagna anche al deterioramento della loro qualità media.

Infine, non sorprende il segno negativo e significativo associato al genere femminile: numerose ricerche hanno testimoniato come le giovani siano penalizzate rispetto ai loro coetanei maschi nel processo di transizione scuola lavoro. Questo fenomeno è stato a lungo studiato e viene associato ad una serie di fattori di natura osservabile e non osservabile, di tipo economico o discriminatorio che meritano un approfondimento specifico.

A questo proposito la Tabella 7.23 riporta la stima degli effetti medi marginali ottenute regredendo l'equazione (1) separatamente per il sotto-campione delle donne e per quello degli uomini. L'analisi delle ultime quattro colonne della Tabella 7.23 mette in evidenza almeno due risultati.

In primo luogo, si osserva che l'investimento in istruzione offre prospettive occupazionali migliori per le donne e questo è vero per ogni livello e tipologia di percorso scolastico preso in esame. In particolare, tra i diplomati di scuola media superiore si nota non solo che per le donne le materie tecniche e professionali hanno un vantaggio rispetto agli studi di tipo liceale e magistrale; appare evidente anche che la penalizzazione di cui soffrono i ragazzi coinvolge tutti gli indirizzi di studio, dalle materie tecniche a quelle professionali fino ai licei e agli istituti magistrali. In modo simile, le stime degli effetti medi marginali associate ai vari indirizzi delle lauree triennali e di quelle specialistiche nel sotto-campione delle ragazze tra i 20 e i 35 anni sono sempre superiori in valore assoluto a quelle ottenute per i coetanei maschi. Se si considerano le donne con laurea specialistica, ad esempio, la probabilità di inserimento lavorativo aumenta del 44% per l'indirizzo scientifico, del 40% per quello professionale e del 38% per le materie umanistiche; nel caso degli uomini, invece, le corrispondenti stime si riducono 28% al 24% e al 22%, rispettivamente.

Il secondo risultato da sottolineare per ciò che concerne le differenze di genere si riferisce alle altre variabili che più o meno indirettamente sono legate all'investimento formativo e al capitale umano degli individui. Ci riferiamo al fatto che l'interruzione dell'anno scolastico, le preferenze temporali e soprattutto la formazione professio-

nale incidono sul processo di transizione scuola lavoro solo per gli uomini, mentre non esercitano alcuna influenza statisticamente significativa per il sottogruppo delle donne. La tabella 7.23 riporta, infatti, che la probabilità di trovare un'occupazione cresce del 9% solo per i ragazzi che hanno frequentato un corso di formazione professionale; i ragazzi sperimentano poi una caduta delle opportunità lavorative di circa il 4% nell'eventualità che abbiano vissuto un evento di ripetizione non volontaria dell'anno scolastico.

Infine la durata del tempo trascorso dal conseguimento dell'ultimo titolo di studio, il livello di istruzione della famiglia così come il numero dei suoi componenti non svolgono un ruolo così diverso nell'inserimento lavorativo degli uomini e quello delle donne, per cui non necessitano di ulteriori argomentazioni.

Tabella 7.23 Regressioni probit: effetti medi marginali

| | campione totale | | donne | | uomini | |
|--------------------------------|-----------------|--------|-----------|--------|------------|--------|
| | dy/dx | std er | dy/dx | std er | dy/dx | std er |
| secondaria sup 3 anni | 0.149 *** | 0.046 | 0.151 ** | 0.071 | 0.126 ** | 0.057 |
| diploma professionale | 0.188 *** | 0.044 | 0.263 *** | 0.066 | 0.106 * | 0.056 |
| diploma tecnico | 0.220 *** | 0.043 | 0.263 *** | 0.064 | 0.163 *** | 0.055 |
| diploma liceale | 0.115 ** | 0.046 | 0.141 ** | 0.068 | 0.078 | 0.059 |
| diploma magistrale e artistico | 0.143 *** | 0.047 | 0.197 *** | 0.067 | 0.055 | 0.067 |
| laurea scientifica 3 anni | 0.320 *** | 0.060 | 0.421 *** | 0.079 | 0.194 ** | 0.082 |
| laurea professionale 3 anni | 0.304 *** | 0.056 | 0.347 *** | 0.080 | 0.236 *** | 0.075 |
| laurea umanistica 3 anni | 0.320 *** | 0.057 | 0.376 *** | 0.081 | 0.207 *** | 0.080 |
| laurea spec scientifica | 0.374 *** | 0.058 | 0.440 *** | 0.088 | 0.285 *** | 0.071 |
| laurea spec professionale | 0.341 *** | 0.058 | 0.403 *** | 0.084 | 0.247 *** | 0.077 |
| laurea spec umanistica | 0.328 *** | 0.061 | 0.382 *** | 0.086 | 0.224 *** | 0.083 |
| post laurea | 0.482 *** | 0.065 | 0.539 *** | 0.092 | 0.394 *** | 0.088 |
| repetizione anno | -0.04 *** | 0.014 | -0.02 | 0.023 | -0.06 *** | 0.016 |
| preferenze temporali | -0.002 * | 0.001 | -0.001 | 0.002 | -0.003 ** | 0.001 |
| anno dal titolo | 0.025 *** | 0.003 | 0.025 *** | 0.005 | 0.023 *** | 0.004 |
| formazione | 0.040 *** | 0.013 | 0.029 | 0.019 | 0.049 *** | 0.018 |
| eta | -0.005 | 0.003 | -0.005 | 0.005 | -0.003 | 0.004 |
| donne | -0.112 *** | 0.011 | | | | |
| tit studio madre_media sup | -0.040 *** | 0.012 | -0.021 | 0.017 | -0.053 *** | 0.016 |
| tit studio madre_laurea | -0.068 *** | 0.024 | -0.063 * | 0.034 | -0.073 ** | 0.032 |
| tit studio padre_media sup | 0.017 | 0.012 | 0.023 | 0.017 | 0.012 | 0.016 |
| tit studio padre_laurea | -0.027 | 0.023 | -0.036 | 0.034 | -0.015 | 0.029 |
| n. componenti famiglia | -0.016 *** | 0.005 | -0.015 ** | 0.007 | -0.016 ** | 0.007 |
| immigrato | -0.106 | 0.092 | -0.107 | 0.124 | -0.081 | 0.123 |
| regione | | si | | si | | si |
| Wald chi2 | | 968.03 | | 534.89 | | 461.51 |
| Prob > chi2 | | 0.00 | | 0.00 | | 0.00 |
| Pseudo R2 | | 0.11 | | 0.11 | | 0.1057 |
| Numero di obs | | 20523 | | 9856 | | 10667 |

Fonte: dati transizione scuola-lavoro Isfol. Note: variabile omesse: scuola media inferiore, madre con istruzione media inferiore, padre con istruzione studio media inferiore; Significatività statistica *** 1%, ** 5%, * 10%; Stime probit con pesi campionari; standard error robusti

7.3.5 Un approfondimento: i divari territoriali

In questo paragrafo si esamina il ruolo dei divari territoriali nel condizionare la relazione che lega i percorsi di studio e le transizioni scuola lavoro. La Tabella 7.24 mostra quindi le stime degli effetti medi marginali ottenuti regredendo separatamente l'equazione (1) per le regioni del Nord, per quelle del Centro e del Sud Italia.

Il primo risultato che emerge dall'analisi della Tabella 7.24 riguarda il fatto che i vantaggi occupazionali che si associano alle diverse discipline di studio non sono uniformi nel territorio nazionale e variano significativamente anche in base al livello di istruzione.

Se esaminiamo innanzitutto i diplomati di scuola media superiore, si osserva che l'investimento in materie scientifiche aumentano la probabilità di inserimento lavorativo soprattutto nelle regioni del Centro (30%) rispetto a quanto accade nel Nord (19%) e nelle zone del Sud (+18%). Analogamente i diplomati con orientamento professionale hanno le prospettive occupazionali migliori nel Centro (+26%) rispetto ai residenti del meridione (+18%) e del Nord (+15%). La frequentazione di un liceo offre meno opportunità di inserimento lavorativo rispetto agli altri percorsi di studio, ma anche questo fenomeno mostra una certa variabilità geografica: nel Centro Italia i liceali hanno comunque migliori prospettive (+18%) rispetto ai ragazzi con licenza media inferiore, mentre tale vantaggio scompare nelle regioni del Nord e in quelle del Sud.

Se si focalizza l'attenzione sulle lauree triennali e specialistiche, il quadro dei divari territoriali diviene ancora più complesso da decifrare. Tra i laureati specializzati residenti nel Nord, l'indirizzo scientifico (+32%) è meno vantaggioso rispetto a quello professionale (+35%) e sostanzialmente uguale a quello garantito dagli studi umanistici (32%). Nel resto del paese, invece, le discipline tecnico-scientifiche mantengono invece un certo vantaggio sugli altre materie di specializzazione. Nelle zone del Centro, ad esempio, coloro che hanno una laurea scientifica sperimentano un incremento atteso delle probabilità di trovare lavoro pari a circa il 43%, una percentuale che scende al 40% per le università con orientamento professionale e al 37% per quelle umanistiche. In modo simile, nel meridione le stime associate al conseguimento di una laurea scientifica (38%) sono più elevate in valore assoluto di quelle ottenute per le lauree umanistiche (28%) e professionali (26%).

A questo proposito è interessante notare, inoltre, che i ragazzi con un titolo post laurea (dottorato e master) le opportunità offerte dal mercato del lavoro (pubblico e privato) delle regioni del Centro sembrano avere delle opportunità più elevate di quelle che troverebbero nel Sud e quasi doppie rispetto ai coetanei residenti nelle zone settentrionali del paese.

In secondo luogo, la Tabella 7.24 mostra sostanziali divari territoriali anche per le altre variabili incluse nell'equazione (1) e che sono collegabili alla dotazione di capitale umano individuale. In particolare l'interruzione dell'anno scolastico e la formazione professionale rivestono un ruolo significativa per l'inserimento al lavoro solo nelle regioni del Centro-nord, mentre appaiono ininfluenti nelle zone del meridione. Al contrario le stime associate alle preferenze temporali sono statisticamente significative solo per i residenti nel Sud del paese.

L'analisi dei divari territoriali integra le evidenze dei capitoli precedenti anche per ciò che concerne le variabili legate al profilo demografico e al background familiare. In tale prospettiva non sorprende che le donne siano molto più penalizzate nel meridione che nel resto del paese: è un dato coerente a quanto rivelato in precedenti ricerche e che possiamo mettere in relazione ad una molteplicità di fenomeni (Pastore e Caroleo, 2013).

Tabella 7.24 Regressioni probit: effetti medi marginali

| | Nord | | Centro | | Sud e Isole | |
|--------------------------------|------------|---------|------------|---------|-------------|---------|
| | dy/dx | std err | dy/dx | std err | dy/dx | std err |
| secondaria sup 3 anni | 0.106 * | 0.061 | 0.145 | 0.105 | 0.210 *** | 0.081 |
| diploma professionale | 0.149 ** | 0.063 | 0.262 ** | 0.104 | 0.186 *** | 0.072 |
| diploma tecnico | 0.198 *** | 0.061 | 0.306 *** | 0.099 | 0.184 *** | 0.070 |
| diploma liceale | 0.068 | 0.065 | 0.187 * | 0.106 | 0.114 | 0.074 |
| diploma magistrale e artistico | 0.104 | 0.067 | 0.250 ** | 0.110 | 0.136 * | 0.078 |
| laurea scientifica 3 anni | 0.308 *** | 0.076 | 0.272 * | 0.162 | 0.328 *** | 0.087 |
| laurea professionale 3 anni | 0.269 *** | 0.077 | 0.334 ** | 0.137 | 0.313 *** | 0.088 |
| laurea umanistica 3 anni | 0.288 *** | 0.078 | 0.400 *** | 0.141 | 0.298 *** | 0.089 |
| laurea spec scientifica | 0.329 *** | 0.081 | 0.430 *** | 0.138 | 0.380 *** | 0.091 |
| laurea spec professionale | 0.351 *** | 0.081 | 0.399 *** | 0.139 | 0.267 *** | 0.090 |
| laurea spec umanistica | 0.327 *** | 0.084 | 0.371 ** | 0.150 | 0.281 *** | 0.094 |
| post laurea | 0.370 *** | 0.090 | 0.648 *** | 0.155 | 0.498 *** | 0.097 |
| repetizione anno | -0.039 ** | 0.018 | -0.066 * | 0.038 | -0.024 | 0.021 |
| preferenze temporali | 0.000 | 0.001 | -0.004 | 0.002 | -0.003 * | 0.002 |
| anno dal titolo | 0.026 *** | 0.004 | 0.026 *** | 0.008 | 0.022 *** | 0.005 |
| formazione | 0.036 * | 0.019 | 0.104 *** | 0.033 | 0.009 | 0.021 |
| eta | -0.010 ** | 0.004 | -0.004 | 0.008 | 0.001 | 0.005 |
| donne | -0.083 *** | 0.015 | -0.089 *** | 0.028 | -0.163 *** | 0.017 |
| tit studio madre_media sup | -0.045 *** | 0.016 | -0.068 ** | 0.029 | -0.012 | 0.019 |
| tit studio madre_laurea | -0.063 * | 0.033 | -0.017 | 0.060 | -0.104 *** | 0.035 |
| tit studio padre_media sup | -0.014 | 0.016 | 0.004 | 0.029 | 0.062 *** | 0.019 |
| tit studio padre_laurea | -0.053 * | 0.029 | -0.097 * | 0.057 | 0.057 * | 0.032 |
| n. componenti famiglia | -0.015 ** | 0.007 | 0.000 | 0.013 | -0.025 *** | 0.007 |
| immigrato | -0.273 *** | 0.092 | 0.392 *** | 0.116 | -0.161 | 0.292 |
| regione | | si | | si | | si |
| Wald chi2 | | 255.62 | | 141.53 | | 375.8 |
| Prob > chi2 | | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 |
| Pseudo R2 | | 0.082 | | 0.092 | | 0.076 |
| N di oss | | 8667 | | 4323 | | 7552 |

Fonte: dati transizione scuola-lavoro Isfol. Note: variabile omesse: scuola media inferiore, madre con istruzione media inferiore, padre con istruzione studio media inferiore; Significatività statistica *** 1%, ** 5%, * 10%; Stime probit con pesi campionari; standard error robusti

7.3.6 Riflessioni conclusive

Le analisi sviluppate nei paragrafi precedenti confermano l'ipotesi che l'investimento in istruzione e, in particolare, la specializzazione in materie scientifiche e tecniche costituisce una leva essenziale per agevolare la fase di ingresso nel mercato del lavoro.

L'evidenza empirica mostra, al tempo stesso, un quadro piuttosto eterogeneo tra le varee aree del paese e fortemente condizionato dal profilo di genere. Si è visto, ad esempio, che le migliori prospettive occupazionali dei laureati in materie tecnologiche e scientifiche, i cosiddetti STEM (*science, technology, engineering, mathematics*), è spiegato soprattutto dalla dinamica del mercato del lavoro nelle regioni del Centro-sud. Nel Nord del paese, i giovani laureati in queste discipline hanno invece una probabilità di essere occupati del tutto analoga se non inferiore ai loro coetanei che hanno intrapreso studi universitari in discipline umanistiche o in materie ad orientamento professionale.

Un discorso leggermente diverso va fatto per la scuola media superiore: la penalizzazione occupazionale di cui soffrono i giovani che hanno frequentato un liceo rispetto a chi ha conseguito un diploma tecnico o professionale è piuttosto uniforme nel territorio nazionale. Nel caso dei licei, d'altra parte, le difficoltà di inserimento lavorativo non sembrano dovute tanto al tipo di materie insegnate e alle discipline di specializzazione, quanto dalla loro modalità di acquisizione. Le conoscenze di natura astratta e generalista sembrano non adattarsi bene ad un profilo di domanda di lavoro che per i diplomati sembra tipicamente orientata alla ricerca di competenze di natura specifiche e a capacità professionali che siano immediatamente operative nei luoghi di lavoro.

8. Innovazione e ricerca, tra competitività e governance

8.1 Introduzione

Quali sono i modelli di governance della ricerca e dell'innovazione in Europa? Esiste una relazione fra il *modello di governance della ricerca e dell'innovazione* di un Paese e i *livelli di performance* raggiunti? Cosa misuriamo dell'Innovazione? Queste, alcune delle domande a cui si tenterà di rispondere con questo contributo, nella convinzione che la *governance* dell'innovazione rappresenti un *driver* determinante per la competitività dell'Italia in Europa e dell'Europa nel mercato globale, laddove la competitività e l'innovazione si "giocano", ormai, sul capitale umano e non più sulla riduzione del costo del lavoro.

L'Unione europea punta alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca (ERA) per realizzare "*l'Unione dell'Innovazione*", eppure i modelli di governance della ricerca e dell'innovazione sono ancora di carattere fortemente nazionale e l'evoluzione verso una *governance europea dell'innovazione* è in ritardo rispetto alle aspettative della Commissione. Moltissimi sono i fattori che influenzano fortemente l'organizzazione e l'operatività dei sistemi di ricerca (pubblica e privata) e la capacità degli stessi di interagire in ambito europeo e internazionale sviluppando innovazione: dagli assetti istituzionali nazionali (più o meno federali), ai sistemi di educazione e formazione superiore, alle politiche industriali dei singoli Paesi, alle scelte energetiche. La molteplicità dei fattori ambientali ed economici rende, inoltre, difficile sottovalutare il legame fra innovazione e territorio, fra ricerca e architettura istituzionale storicamente sedimentata.

I dati disponibili a livello europeo su ricerca e innovazione ci restituiscono un'immagine dell'Unione complessa e caratterizzata da una forte disomogeneità fra i diversi Stati membri; tale disomogeneità conferma il carattere fortemente nazionale (a volte regionale) dei sistemi di innovazione, sia rispetto all'investimento di risorse, sia rispetto ai livelli di performance, sia rispetto all'attrattività di risorse umane e materiali dei singoli sistemi nazionali.

L'indice di innovazione più "quotato" a livello europeo (l'Innovation Union Scoreboard) descrive, infatti, un'Europa a quattro velocità in cui Germania, Svezia e Finlandia sono i paesi *leaders* dell'innovazione, seguiti da paesi come Francia e Regno Unito definiti *innovation followers*, paesi come l'Italia e la Spagna si collocano, invece, nel terzo cluster e sono definiti paesi ad

innovazione moderata; in coda alla classifica si collocano i paesi dell'Europa Orientale, come la Romania e la Bulgaria, che scontano ancora il ritardo rispetto all'ingresso nell'Unione.

Gli indici dedicati alla ricerca e all'innovazione raccontano poco, però, dei *modelli di governance* all'interno dei quali si muovono i "protagonisti" della scienza, della ricerca e dell'innovazione, per analizzare i quali si stanno avviando nuove mappature e nuovi studi di carattere qualitativo e internazionale. Molti paesi europei hanno recentemente avviato importanti trasformazioni e riforme nazionali nel campo dell'innovazione puntando all'implementazione di nuovi e più integrati modelli di governance, ma un Sistema Europeo dell'Innovazione è ancora molto lontano dall'essere realizzato. Il lavoro di analisi, realizzato all'interno di questo contributo, si concentra sulla descrizione dei livelli di performance e dei modelli di governance dell'innovazione di tre paesi europei afferenti a tre diversi cluster dell'IUS²⁶⁴ - Germania, Francia e Italia - nel tentativo di osservare se esistano relazioni fra i livelli di performance e modelli di governance dei tre paesi presi in esame (Figura 8.1).

²⁶⁴Innovation Union Scoreboard
http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/index_en.htm.

Figura 8.1 Innovation Performance UE



Fonte: Innovation Union Score Board, 2015

8.2. L'evoluzione dei paradigmi dell'innovazione

Secondo la Commissione europea *"l'innovazione è il modo migliore per rimettere in moto l'economia europea. È ormai appurato che gli investimenti in ricerca e innovazione costituiscono un motore di crescita a lungo termine, il tasso di rendimento degli investimenti pubblici in ricerca e sviluppo è ritenuto elevato. I paesi che investono in ricerca e sviluppo si riprendono più velocemente dalla crisi"*²⁶⁵. Per questo, da or-

²⁶⁵ Commissione europea, 2013. L'Unione dell'innovazione: guida su un'iniziativa Europa 2020, Lussemburgo.

mai due lustri, l'Europa ha dichiarato di voler investire nella *società della conoscenza* e per i prossimi anni l'obiettivo è stato rafforzato con Horizon 2020, il programma che promuove *l'Unione dell'Innovazione*²⁶⁶.

Che l'investimento (economico e sociale) in ricerca e innovazione generi crescita e sviluppo economico è ipotizzabile, ma è arduo e complesso da documentare empiricamente. Che i costi dell'investimento in ricerca e innovazione siano variamente sostenibili, sia dalle imprese sia dai governi nazionali, è un tema centrale in una fase recessiva come quella attuale. Esiste, tuttavia, una consolidata evidenza empirica secondo la quale i paesi che hanno *saputo* investire in ricerca e innovazione (sia in ambito pubblico, sia privato) mantengono performance economiche elevate, godendo di un vantaggio competitivo determinante; ne conseguono ricadute indirette in termini di competitività del capitale umano e sociale, in grado di influire sulle dinamiche del mercato del lavoro e sul cosiddetto "grado di attrattività" dei paesi. Evidenze di rilievo nell'era della competizione globale per paesi che intendano crescere e competere in un'ottica di sostenibilità economica, sociale e ambientale a livello internazionale.

In altri termini, pur non potendo stabilire un nesso causale diretto, i dati qualitativi disponibili a livello internazionale evidenziano una forte relazione fra i *tassi di investimento in innovazione* di un Paese e le rispettive performance in termini di competitività economica. È noto, inoltre, come in presenza di alti tassi di innovazione in determinati territori (spesso definiti "distretti di innovazione") si siano innestati circoli virtuosi in termini di crescita, primo fra tutti il caso storico della *Silicon valley*.

Il *legame positivo* dunque, fra *scienza, ricerca e innovazione* da una parte e *produttività del lavoro, crescita economica e occupazione* dall'altra, è documentato da gran parte della letteratura socio-economica degli ultimi centocinquanta anni. In particolare, gli economisti e i sociologi che prestano maggiore attenzione a questo tipo di mutamento sono spesso definiti 'neoschumpeteriani', anche se i risultati di questi ultimi non sono sempre conformi alle idee del caposcuola. È a Schumpeter, infatti, che si devono alcuni capisaldi della letteratura dell'innovazione, prima fra tutte la distinzione fra *innovazione di prodotto* e *innovazione di processo*, e poi la distinzione fra *scoperta e invenzione*²⁶⁷.

²⁶⁶ L'Unione europea (UE) sviluppa una nuova politica della ricerca e dell'innovazione nel quadro della strategia Europa 2020. Questo nuovo approccio è volto in particolare a sostenere l'innovazione in aree che rappresentano delle sfide per la società europea, quali il cambiamento climatico, l'efficienza energetica, la sicurezza alimentare, la salute e l'invecchiamento della popolazione. L'atto di riferimento è la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 6 ottobre 2010, Iniziativa faro Europa 2020: l'Unione dell'innovazione [COM(2010) 546]. Per un approfondimento si veda il cap. 1 del presente rapporto.

²⁶⁷ Freeman – Enciclopedia delle Scienze Sociali, 1994.

Il pensiero economico, di fatto, fin dalla sua nascita, ha assegnato un ruolo centrale al *progresso tecnologico* nell'ambito dello sviluppo economico, pur attribuendogli ruoli e significati differenti nel corso del tempo²⁶⁸.

8.2.1 Dall'approccio lineare al "modello a catena"

Ripercorrendo brevemente gli approcci e i diversi modelli interpretativi che hanno qualificato l'evoluzione dei paradigmi dell'innovazione bisogna risalire alla seconda guerra mondiale per rintracciare il primo momento rilevante per le teorie economiche e sociali dell'innovazione; fu in questa fase storica, infatti, che si sviluppò il cosiddetto modello "**science-push**".

Secondo tale approccio, che si fonda sulla visione dell'innovazione come processo **lineare**, sono le scoperte scientifiche di base ad avviare il processo innovativo; i produttori di "ricerca di base e applicata" (università e centri di ricerca) sarebbero situati al vertice del processo innovativo fornendo conoscenze che vengono man mano elaborate e trasformate negli stadi successivi dalle imprese che, a loro volta, le trasformano in innovazione (di prodotto e di processo) a favore del mercato.

Secondo tale modello, nel corso del "processo di trasformazione della conoscenza" muta la natura stessa della conoscenza perché mutano le motivazioni degli agenti coinvolti: dalla ricerca *disinteressata* della comprensione della realtà (ricerca di base) alla ricerca orientata al profitto delle imprese impegnate nello sviluppo tecnologico. Complessivamente, le cosiddette *tre gobbe* del modello lineare sono rappresentate dalle università (per la ricerca di base), dai centri di ricerca (per la ricerca applicata) e dalle imprese (a cui era idealmente affidato il compito di sviluppare e introdurre nel mercato l'innovazione) (Figure 8.2 e 8.3).

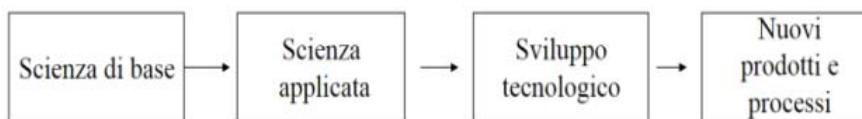
²⁶⁸ Già Smith e Marx, pur proponendo differenti visioni del capitalismo, individuarono il concetto di disoccupazione tecnologica come questione centrale rispetto al rapporto fra innovazione e produzione. Adam Smith, a proposito di innovazione, sostenne che il miglioramento della produzione e la divisione del lavoro dovevano essere guidati da "filosofi o uomini di speculazione il cui unico lavoro avrebbe dovuto consistere nell'osservare tutto ciò" (gli scienziati) ma vedeva nell'innovazione una variabile esogena rispetto all'economia [A. Smith, 1776]. Marx, invece, pose l'attenzione sull'importanza delle trasformazioni sociali causate dalle "rivoluzioni tecnologiche", collocando la trasformazione delle relazioni sociali e della tecnologia al centro della sua analisi del capitalismo. Secondo Marx le macchine "incorporano e codificano sempre più le varie fasi della produzione, creando un settore in macchine" con un ciclo di vita nel quale esse passano da inefficienti a standardizzate. La disoccupazione tecnologica sarebbe stata, quindi, provocata da una progressiva sostituzione del lavoro con le macchine. Tuttavia, Marx andò oltre, definendo l'innovazione come un processo sociale e non individuale: la storia delle invenzioni non è soltanto la storia degli inventori, deve essere inserita nell'esame delle relazioni e dei conflitti che esistono tra gruppi e classi di soggetti economici. Fu, però, lo storico della tecnologia Abbot Payson Usher nel suo *A History of Mechanical Inventions* (1921) a introdurre il concetto chiave di innovazione come processo. Secondo Usher, infatti, le innovazioni derivano da un processo di sintesi cumulativa grazie al quale dalla percezione di un problema scaturisce l'introduzione iniziale di un'innovazione, la successiva modifica e il suo miglioramento. Il suo lavoro è stato particolarmente importante per l'influenza che ha esercitato sulle teorie di Joseph Schumpeter, considerato il padre moderno dell'economia dell'innovazione. Ma fu Schumpeter, in realtà, a individuare proprio nell'innovazione quella distruzione creativa che avrebbe guidato il progresso capitalista mettendola al centro di tutta la sua teoria economica. Sebbene le sue teorie siano state trattate con considerazione e sebbene abbia goduto di grande prestigio, Schumpeter rimase, in qualche modo, un outsider, sia nella scienza economica, sia nella sociologia. Tuttavia, negli anni ottanta e novanta si ebbe un notevole risveglio d'interesse per le sue idee, e fu sempre più riconosciuta l'importanza dell'innovazione tecnologica nell'analisi economica generale.

Gli anni in cui il modello *science-push* fu dominante, furono importantissimi per l'**investimento pubblico** in *Ricerca e Sviluppo* a livello mondiale, soprattutto in campo militare; il peso politico affidato alla scienza in quegli anni era talmente importante che si arrivò a teorizzare, in prospettiva, una possibile "dittatura della scienza" (Aldous Huxley, 1958).

Durante il ventennio post bellico i finanziamenti alla ricerca erano, difatti, prevalentemente pubblici e dedicati a scopi strategico-militari; nello stesso periodo si innestò, anche, la competizione tra blocchi per la conquista dello spazio e gli Stati Uniti d'America istituirono molte organizzazioni dedicate alla ricerca e *all'invenzione*, fra cui la Nasa, nata con l'obiettivo dell'esplorazione spaziale, irraggiungibile senza straordinari avanzamenti nella scienza e nella tecnologia. La scienza era considerata un strumento primario di *potere* nello scacchiere internazionale, perciò i governi nazionali investirono massicciamente nella ricerca di base e applicata effettuando investimenti a lungo termine.

Non si può non riconoscere, quindi, al *modello lineare* il merito di aver valorizzato la ricerca di base e sostenuto scelte decisive in materia di politiche pubbliche in tutto il mondo occidentale. La cosiddetta *science-policy* ha, infatti, determinato ampi investimenti per lo sviluppo delle istituzioni pubbliche dedicate alla ricerca, a partire dai centri di ricerca universitari, influenzando fortemente la struttura organizzativa e istituzionale della *ricerca* nel mondo occidentale. Nonostante il modello lineare sia stato man mano superato dall'evidenza empirica e dall'accresciuta complessità dei processi innovativi, la sua eredità è ancora molto forte, sia in termini di *governance* istituzionale, sia in termini di *misurazione* dell'innovazione.

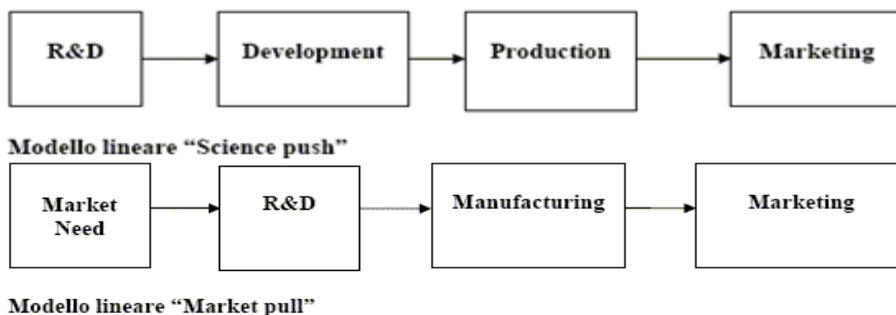
Figura 8.2 Modello Lineare S-T-I (scienza – tecnologia-innovazione)



Fonte: Arcani, Sociologia dell'innovazione

Molti studiosi hanno avuto modo di dimostrare che la *linearità* immaginata era più *idealtipica* che reale e raramente era confermata dagli studi *ad hoc*, più probabile in alcuni settori economici piuttosto che in altri. Così, il modello *science-push* prevalse fino agli inizi degli anni sessanta, lasciando spazio, negli anni settanta, al modello *market-pull*, il quale, pur confermando la linearità del processo, poneva a monte del processo "la domanda di mercato" e non la ricerca di base (o la curiosità degli scienziati).

Figura 8.3 Modelli lineari "Science push" e "Market pull"



Fonte: Margherita Balconi, Università di Pavia

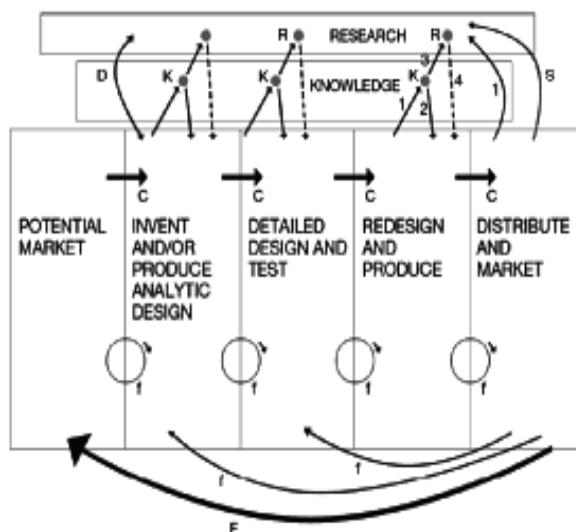
Furono Kline e Rosenberg (da ora KR) ad introdurre nel dibattito il tema della complessità delle dinamiche interne ai processi innovativi con il loro "modello a catena" superando definitivamente l'ipotizzata linearità dei modelli precedenti. Il modello di KR è stato sviluppato sulla base dell'osservazione di un'ampia casistica di innovazioni che ha dimostrato l'esistenza di relazioni trasversali e bidirezionali tra S-T-I (Scienza-Tecnologia-Innovazione) (Figura 8.4).

Kline e Rosenberg hanno riconosciuto, innanzitutto, che:

- la tecnologia anticipa, spesso, le spiegazioni scientifiche, offrendo alla scienza problemi da risolvere (l'esempio tipico è quello della termodinamica).
- la tecnologia offre input essenziali alla ricerca scientifica tramite la strumentazione;
- i cambiamenti tecnologici sono spesso indipendenti dalla ricerca;
- in molte industrie la scienza ha conseguenze sull'innovazione solo con tempi molto lunghi;

Secondo KR, i casi in cui la scienza sta all'origine di un processo innovativo sono rari, e propongono un modello in cui è rovesciata la direzione di causalità, oltre che la sequenza temporale. Il modello "a catena" nega, in sostanza, il supposto carattere sequenziale del processo innovativo, sottolineando che le attività che concorrono nella sua realizzazione avvengono simultaneamente o con continui feedback tra loro. Pertanto, non è corretto rappresentare il processo innovativo come una sequenza di *fasi*, ma va rappresentato come una costellazione di azioni concomitanti necessarie per ottenere un prodotto *innovativo*, a partire da un progetto iniziale. *Ricerca, sviluppo, progettazione, produzione e vendita* sono svolti in parallelo e legati da una serie di cicli di feedback che collegano le fasi a monte con il mercato ed i consumatori, i cui bisogni sono una spinta alla produzione di nuovi prodotti e servizi. Per quanto riguarda le università e i centri di ricerca l'ipotesi è che non intervengano solo al vertice, fornendo conoscenze di base, ma anche nelle fasi "intermedie" attraverso attività specifiche di soluzione di problemi tecnici (consulenze e ricerca su commessa) ricevendo stimoli per nuove ricerche.

Figura 8.4 Modello a Catena di Kline e Rosenberg



Fonte: Kline e Rosenberg, 1986, p. 290

8.2.2. Innovation Policy e modelli sistemici

I modelli di innovazione fin qui citati non sono considerabili veri e propri paradigmi teorici, si tratta, più correttamente, di modelli interpretativi che hanno avuto il merito di individuare nei processi innovativi fenomeni di mutamento sociale ed economici determinanti, che meritano di essere approfonditi e descritti, malgrado difficilmente "catturabili" nella loro complessità.

La spinta definitiva per un'analisi dinamica dei processi innovativi arriva negli anni ottanta e novanta del secolo scorso fino all'imporsi, più recentemente, di approcci cosiddetti *sistemici*, che individuano la chiave di lettura del fenomeno nei flussi di relazioni fra i soggetti (pubblici e privati) che producono e governano l'innovazione, riferendosi in modo più generale a "reti e sistemi di innovazione".

Gli approcci più recenti (dal modello a "Tripla Elica"²⁶⁹ al NIS) fanno riferimento ad una visione dell'innovazione "trasformata" proponendo una visione sistemica, anche

²⁶⁹ Riconducibile scientificamente ad Etkovitz-Leydersdorff, il modello è incentrato sul sistema di relazioni che si sviluppa tra università, settore privato e pubblica amministrazione. Con il modello a Tripla Elica, i tre soggetti operano tutti sullo stesso piano, all'interno di un modello sistemico, capace di far emergere organizzazioni ibride che sviluppano l'innovazione grazie alla interazione dei diversi bisogni, delle diverse conoscenze e competenze possedute dalle realtà rientranti nei tre comparti fondamentali che compongono il modello.

In questo modo si sviluppa un capitalismo della relazione nel quale:

- la pubblica amministrazione assume un ruolo di rilievo nella organizzazione di capitali di rischio e nella gestione della proprietà intellettuale;
- le aziende del settore privato aumentano il decentramento della propria produzione di conoscenza;

sul piano delle politiche pubbliche a essa dedicate, a cui corrisponde la c.d. *Innovation Policy*. Questa nuova tendenza ha affidato alla *governance* del processo innovativo, in tutte le sue forme, maggiore rilevanza di quanta se ne fosse mai immaginata nel passato²⁷⁰.

Secondo l'approccio NIS (National Innovation System) è diventato necessario superare il vecchio modello *a tre gobbe* per affrontare questioni dirimenti per il settore dell'innovazione: dalla interdisciplinarietà al legame con il territorio, al rapporto pubblico/privato, alla responsabilità sociale dell'innovazione, al ruolo dello Stato e delle relazioni fra soggetti innovatori (Figura 8.5).

Il NIS individua nella necessità di costruire nuove relazioni tra scienza, ricerca e innovazione tecnologica la vera sfida dei sistemi nazionali di innovazione. È chiaro che il superamento concreto del modello lineare stia avvenendo parallelamente a tutti quei fenomeni (di produzione, distribuzione, condivisione della conoscenza) variamente collegabili alla globalizzazione, che ha permesso l'affermazione di una visione sistemica anche dell'innovazione.

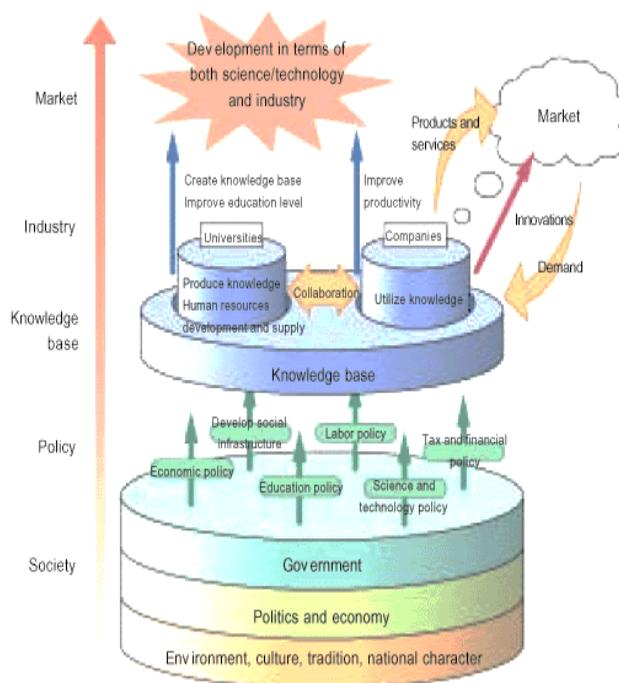
È così che i confini fra ricerca di base e quella applicata si sono fatti più sfumati (alcuni approcci ritengono la distinzione addirittura superata e artificiosa) e le discipline tradizionali della scienza vivono un processo espansivo diversificato; l'interdisciplinarietà è diventata determinante sia per la scienza sia per l'innovazione e la *governance* dei processi sta investendo la pubblica amministrazione di nuove responsabilità anche in termini di sviluppo sostenibile.

Università, enti di ricerca e imprese, inizialmente identificati come soggetti "solisti" di un processo lineare sono alla ricerca di nuovi modelli organizzativi e nuovi assetti istituzionali che li mettano in grado di interagire fra loro in modo sempre più efficiente ed efficace.

-
- il sistema universitario inizia a ragionare su brevetti, fondi da acquisire ed i docenti divengono "imprenditori della conoscenza scientifica".

²⁷⁰ Dalla science-policy degli anni '60 si è passati all'approccio technology-policy negli anni '70, per arrivare negli ultimi venti anni a discutere più generalmente di innovation-policy. Tuttavia tale processo evolutivo non ha avuto una comunità scientifica o disciplinare a esso dedicata, diventando prevalentemente il frutto dinamico di scienza e pratica economica. Sono recentissimi, per esempio, insegnamenti accademici dedicati completamente alla Scienza dell'innovazione insegnamenti cui si sono dedicati prevalentemente economisti, sociologi e teorici della scienza.

Figura 8.5 Diagramma Concettuale del National Innovation System in Giappone



Fonte: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan (MEXT)

8.3. Performance dell'innovazione

8.3.1. La questione della misurazione dell'innovazione

Le indagini e le analisi ufficiali sui sistemi di ricerca e innovazione si concentrano prevalentemente sull'osservazione, valutazione e misurazione delle performance dei singoli Paesi o di aree regionali²⁷¹. La maggioranza degli indicatori e degli indici relativi al fenomeno della ricerca e dell'innovazione sono legati, infatti, a misurazioni di carattere fortemente quantitativo, relative alle risorse investite e alla quantità (e qualità) di ricerca e innovazione prodotta. Raramente, e in modo residuale, ci si concentra sulla dimensione "intermedia" del modello di governance come "variabile" rilevante per il benessere dei sistemi, sia in termini di efficienza, sia in termini di efficacia, sia in termini di performance.

²⁷¹ Ocse, Eurostat, Era Watch, fra i principali data-source utilizzati.

L'approccio prevalente, "figlio" del modello lineare del secolo scorso, è legato, quindi, allo studio della dimensione della *produzione di innovazione*, sia in termini potenziali (indicatori di input), sia in termini di qualità e quantità di innovazione prodotta (indicatori di output). Nel primo caso, la misurazione è finalizzata all'individuazione dei *driver* determinanti "in potenza", i cosiddetti indicatori di input o "fattori abilitanti"; nel secondo caso la misurazione è concentrata sugli output dell'innovazione. Tuttavia esiste un'eterogeneità di indicatori di input e output dell'innovazione a cui fare riferimento ed è chiaro che più si allarga lo spettro di osservazione più la dimensione dell'innovazione assume contorni differenti, visto che molto dipende dai frame-work di riferimento degli indici specifici e, quindi, dall'operativizzazione dei concetti di *innovazione* e *ricerca*²⁷² e dalla c.d. accumulazione di conoscenza sul fenomeno (si pensi alla dimensione dell'efficienza energetica oppure alla dimensione dei modelli organizzativi e di business, a seconda che rientrino o meno nella misurazione dell'innovazione prodotta da un sistema può cambiare la valutazione complessiva di performance). Non a caso, negli ultimi cinquant'anni gli indicatori dell'innovazione, non solo, sono molto cambiati ma sono aumentati e si sono differenziati in base ai *modelli di innovazione* che nel tempo si sono succeduti; si sono evoluti i concetti di riferimento, si sono moltiplicate le dimensioni, si sono differenziati sia gli indicatori sia le variabili (Figura 8.6).

Generalmente gli **indicatori di input** sono deputati al calcolo delle risorse investite in ricerca pubblica e privata, e misurano, perlopiù, i tassi di investimento in ricerca e innovazione rispetto al Pil; i livelli di investimento in termini di risorse umane ed economiche; il numero di ricercatori rispetto alla popolazione attiva; il numero di dottorandi e laureati; i tassi di scolarizzazione della popolazione; i driver facilitatori in termini di normative; l'entità delle tasse per la brevettazione e per l'avvio di imprese innovative; così come e quote di venture capital circolanti. Questa famiglia di indicatori, in sostanza, cerca di individuare gli "asset" disponibili in un sistema, sia di tipo economico, sia in termini di risorse umane.

²⁷² Lazarsfeld P.F., – Boudon R. (eds.), *L'analisi empirica nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 1969, p. 42.

Figura 8.6 Evoluzione degli Indicatori di innovazione

| Principali indicatori R&S utilizzati | anni '50 e '60 | anni '70 | anni '80 | anni '90 |
|--|------------------------------------|--|---|-----------------|
| | R&S | R&S | R&S | |
| | Brevetti | Brevetti | Brevetti | |
| | Bilancia tecnologica dei pagamenti | Bilancia tecnologica dei pagamenti | Bilancia tecnologica dei pagamenti | |
| | | Prodotti ad alta tecnologia | Prodotti ad alta tecnologia | |
| | | Bibliometria | Bibliometria | |
| | | Risorse Umane | Risorse Umane | |
| | | Indagini sull'innovazione | Indagini sull'innovazione | |
| | | Innovazioni riportate in letteratura tecnica | Innovazioni riportate in letteratura tecnica | |
| | | | Indagini sulle tecnologie produttive | |
| | | | Sostegno pubblico alle tecnologie industriali | |
| | | | Investimento immateriale | |
| | | | Indicatori tecnologie dell'informazione e della comunicazione | |
| | | | Matrici input-output | |
| | | | Produttività | |
| | | | Capitali di rischio | |
| | | | Fusioni e acquisizioni | |
| Concettualizzazione del processo innovativo | Lineare | A catena | Sistemico | |

Fonte: "Misurare le performance innovative di un sistema regionale" Franco Angeli; 2011

Gli **indicatori di output**, invece, mirano alla misurazione delle performance in termini di ricerca e innovazione prodotta (tangibili e intangibili), come, per esempio, il numero di brevetti realizzati, i livelli di *impact factor* delle pubblicazioni scientifiche di un Paese (indice H)²⁷³, il tasso di impatto sul sistema industriale dell'innovazione prodotta dalla ricerca applicata (solo per citarne alcuni).

Molto diffusa è, dunque, la tendenza ad un approccio quantitativo, in grado di misurare la correlazione fra investimento in innovazione, innovazione (prodotta) e profitabilità economica dell'innovazione in un determinato contesto (sia esso un paese, una regione o un'area del mondo); questa tendenza "economicistica" è confermata anche dall'investimento costante in produzione di nuovi indici e indicatori a livello globale fra cui, ad esempio, il nuovo indice "dell'innovazione" della Commissione eu-

²⁷³ Appare necessario ricordare come non manchino le polemiche fra metodologi, economisti, statistici e sociologi rispetto alla correttezza dei frame-work di riferimento, le più recenti delle quali vedono consumarsi un acceso dibattito rispetto all'autorevolezza dell'indice H.

ropea che guarda alla dimensione dell'impatto della ricerca scientifica, attraverso una nuova combinazione di indicatori quali-quantitativi già frequentemente utilizzati per le analisi di sistema²⁷⁴.

Residuali ma strategici, come si accennava, gli studi relativi all'assetto istituzionale nel quale si muovono i produttori di conoscenza, ricerca e innovazione attraverso la lente della *governance* di sistema, in grado di sistematizzare modelli di governance più o meno efficaci, più o meno trasferibili e più o meno attrezzati rispetto ai mutamenti interni al mondo della scienza e della ricerca e sensibili all'innovazione come processo, sempre ricordando che un "modello ideale non esiste, troppo dipende dal contesto e del policy-mix nel quale si opera".²⁷⁵

L'ipotesi, più volte sostenuta anche dalla Commissione europea, è che sia necessario iniziare da una revisione sostanziale dei sistemi di governance dell'innovazione, partendo dai singoli contesti nazionali, per renderli efficienti, partecipati, trasparenti e interconnessi, promuovendo il superamento del modello di governo verticistico del secolo scorso, investendo su modelli "a rete", integrati e interdisciplinari, garantendo adeguate risorse umane e finanziarie e adeguato coordinamento con le politiche industriali, energetiche e ambientali, per aumentare i livelli di innovazione prodotta.

In quest'ottica, in questa sede, si procederà con un doppio approccio (quantitativo e qualitativo) rispetto a tre paesi dell'Unione europea che hanno performance relative all'innovazione molto diverse fra loro, pur essendo tutti paesi fondatori dell'Unione e potendo vantare una storia importante in termini di scienza, ricerca e innovazione: **Germania, Francia e Italia**. Saranno descritte le "prestazioni" di questi tre paesi sia relativamente ai dati di input, sia relativamente ai dati di output secondo un approccio tradizionale, per poi confrontare i modelli di governance dell'innovazione che ogni paese ha "costruito" nel tempo.

La selezione dei paesi è stata operata in base all'appartenenza di quest'ultimi a tre differenti cluster dello Innovation Union Scoreboard, si tratta, quindi, di paesi discretamente disomogenei in termini di performance dell'innovazione ma abbastanza omogenei per numerosità della popolazione, storia e cultura della ricerca (Tabella 8.1 e Figura 8.7).

Per descrivere i livelli di performance dei tre paesi selezionati saranno utilizzati i dati estratti da due indici molto utilizzati nel dibattito internazionale:

- l'Innovation Union Scoreboard (di seguito IUS)²⁷⁶, un indice europeo fortemente concentrato sulle dimensioni rilevanti per il vecchio continente e che dispone di una serie storica ormai decennale;

²⁷⁴ *Measuring Innovation Output In Europe: Towards A New Indicator*, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Brussels, (Text With EEA Relevance); 13.9.2013, Com(2013) 624 Final ;{Swd(2013) 325 Final}.

²⁷⁵ Patries Boekholt, Technopolis Group, Group Managing Director.

²⁷⁶ l'Innovation Union Scoreboard fornisce una valutazione comparativa della prestazioni in ricerca e innovazione in Europa. Gli Scoreboard aiutano i paesi e le regioni a individuare gli aspetti sui quali è necessario intervenire: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/index_en.html.

- il Global Innovation Index²⁷⁷ (di seguito GII) relativamente recente, ha il merito di prendere in considerazione 141 paesi del Mondo appartenenti a tutti i continenti, superando i confini europei dello IUS. Elaborato dalla J. Cornell University in partenariato con INSEAD e WIPO, anche il GII si fonda sull'elaborazione di dati di input e output per la creazione di un ranking globale dei singoli Paesi in materia di innovazione.

Nell'ultima parte saranno analizzati i *modelli di governance della ricerca e dell'innovazione dei tre paesi presi in esame* partendo da un frame-work di riferimento²⁷⁸ elaborato dal Centro Spru e da Technopolis-Group²⁷⁹, la descrizione dei singoli sistemi sarà sostenuta dalle autorappresentazioni dei singoli paesi estratte dall'osservatorio europeo della ricerca "Erawatch"²⁸⁰.

Pur mantenendo un taglio assolutamente descrittivo, si intende sollecitare lo sviluppo di studi analitici sistematici e sistematizzati dei modelli di governance dei sistemi di ricerca e innovazione come drivers rilevanti per la valutazione dell'efficienza dei sistemi di innovazione. Questo tipo di studi potrebbe sollecitare nuovi modelli di valutazione delle policies dell'innovazione. I paesi presi in esame in questo contributo sono stati selezionati, come si accennava, in base alla classificazione dello IUS che li vede posizionati in tre cluster differenti: Germania, per il primo Cluster IUS "Innovation Leaders"; Francia, per il secondo Cluster "Innovation Followers"; Italia, per il terzo Cluster "Moderate Innovators".

²⁷⁷ Global Innovation Index 2015-Il Global Innovation Index (GII) punta a catturare gli aspetti multidimensionali dell'innovazione e a fornire gli strumenti che possono aiutare a individuare politiche per promuovere la crescita dei risultati nel lungo periodo, il miglioramento della produttività e l'incremento dei posti di lavoro. Il GII contribuisce a creare un monitoraggio permanente dei fattori di innovazione nel mondo. Fornisce uno strumento chiave e un ricco database di statistiche dettagliate per 141 paesi (quest'anno) che rappresentano il 95,1 % della popolazione mondiale e il 98,6 % del PIL mondiale <https://www.globalinnovationindex.org/>.

²⁷⁸ E. Arnold, P. Boekholt e altri "Research and Innovation Governance in Eight Countries, a Meta-Analysis of Work Funded by EZ (Netherlands) and RCN (Norway)" Technopolis, 2003.

²⁷⁹ Science and Technology Policy Research (SPRU) è un centro accademico dell'Università del Sussex a Brighton (Regno Unito). Fondato nel 1966 da Christopher Freeman, un pioniere degli studi sull'innovazione. È stato uno dei primi centri di ricerca interdisciplinare nei campi della policy scientifica, tecnologica e del management dell'innovazione. Con quasi 50 anni di esperienza, lo SPRU è internazionalmente riconosciuto come il principale centro di ricerca su scienza, tecnologia e innovazione. Oggi rimane all'avanguardia nella ricerca orientata alla soluzione dei problemi nell'ambito del management dell'innovazione; un impegno che ha grande impatto sui decisori politici, le imprese e la società civile. Nel 2012, SPRU è stato classificato al sesto posto nell'elenco dei trenta principali centri studi su scienza e tecnologia elaborato dalla University of Pennsylvania. www.sussex.ac.uk/spru/index. Technopolis Group è il principale fornitore di consulenza politica e di sostegno dei processi decisionali dedicati a organizzazioni e persone che devono affrontare sfide ambientali e sociali per raggiungere una crescita economica fondata su scienza, tecnologia, innovazione e istruzione. www.technopolis-group.com.

²⁸⁰ Platform on Research and Innovation policies and systems <http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/>.

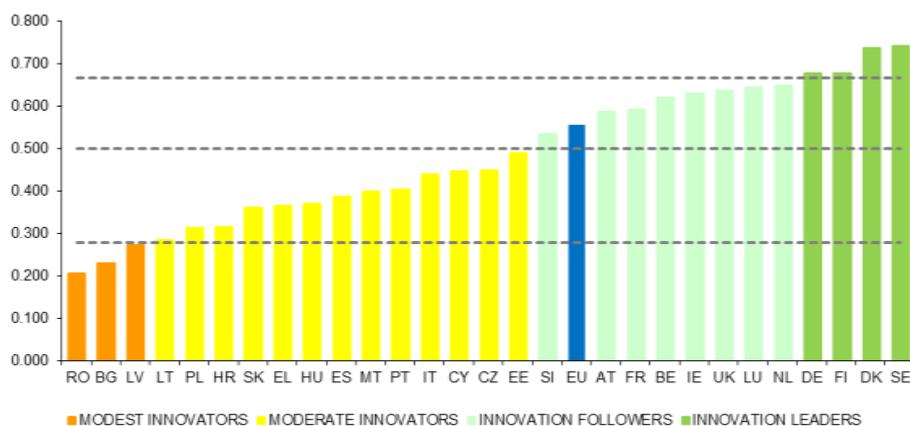
Tabella 8.1 Confronto fra Germania, Francia e Italia *su* Macro

| | Year | Italy | France | Germany |
|---------------------------------|--------|--------------------|--------------------|-----------------|
| | | Moderate* | Follower* | Leader* |
| Population: | (2013) | 59.7 million | 65,6 million | 80,5 million |
| GDP per capita | (2012) | € 25.200 | € 27.500 | € 31.300 |
| R&D intensity (GERD/GDP, %) | (2012) | 1,27 (provisional) | 2,26 (provisional) | 2,92 (estimate) |
| Private sector share of R&D (%) | (2012) | 55 (provisional) | 64 (provisional) | 67 (estimate) |
| Public sector share of R&D (%) | (2012) | 42 (provisional) | 35 (provisional) | 33 (estimate) |

***IUS CLUSTER**

Fonte: Dati ERAWATCH 2015

Figura 8.7 IUS Performance degli Stati Membri EU



Fonte: Innovation Union Scoreboard, 2015

8.3.2 Performance dell'Innovazione in Europa: lo IUS

Lo scenario Europeo

L'Innovation Union Scoreboard divide gli Stati membri, ormai da anni, in quattro diversi cluster di performance sulla base del rendimento medio di innovazione, nel 2015:

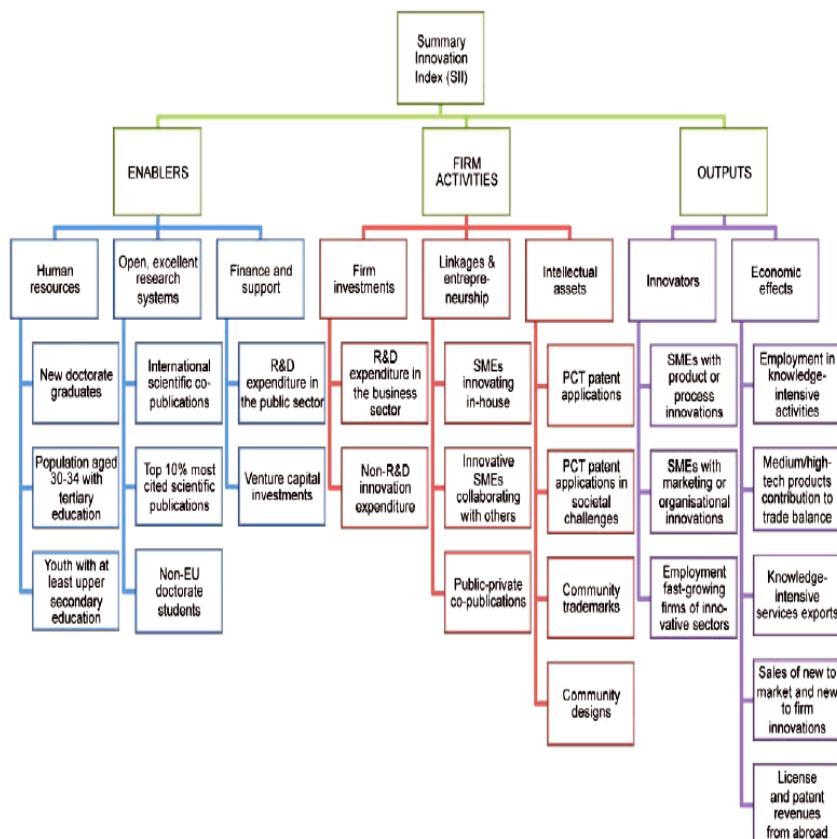
1. sono "innovation leaders" la Danimarca, la Finlandia, la Germania e la Svezia, con prestazioni di innovazione ben superiore alla media europea;
2. sono "innovation followers", Austria, Belgio, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia e Regno Unito, con i risultati superiori o in linea con la media europea;
3. sono "moderate innovators" Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Spagna con prestazioni inferiori a quelle della media UE.
4. Bulgaria, Lettonia e Romania sono "paesi in ritardo" con una performance d'innovazione ben inferiore alla media dell'Unione (Figura 8.7).

Il frame-work utilizzato *dall'Innovation Union Scoreboard* distingue tre principali tipologie di indicatori e otto dimensioni di analisi, catturando complessivamente 25 diversi macro-indicatori. I cosiddetti fattori abilitanti (*enablers*) operativizzano i principali drivers dell'innovazione in termini di sistema e riguardano tre dimensioni prevalenti: (I) risorse umane; (II) attrattività e apertura dei sistemi di ricerca; (III) finanziamento e sostegno alla ricerca. La seconda famiglia di indicatori misura gli sforzi di innovazione a livello di impresa, raggruppati in altre tre dimensioni di innovazione: (I) investimenti d'impresa; (II) reti e imprenditorialità; (III) patrimonio intellettuale (anch'essi considerabili di in-put). La terza famiglia di indicatori è relativa ai cosiddetti "output" che descrivono gli effetti delle attività di innovazione articolati in due dimensioni: *innovators* ed effetti economici (Figura 8.8).

Nell'edizione 2014 erano stati registrati segnali positivi relativamente al processo di avvicinamento dei paesi meno innovativi rispetto ai paesi leader, l'edizione del 2015 presenta, invece, un quadro variegato in cui 13 Stati membri registrano un calo della performance d'innovazione e 15 un miglioramento rispetto all'anno precedente. In generale, le differenze tra i diversi Stati membri si stanno riducendo e la ripartizione nelle varie categorie resta relativamente stabile rispetto alle precedenti edizioni (la Svezia continua ad avere il miglior sistema innovativo, mentre Cipro ed Estonia sono passati dal gruppo dei paesi che tengono il passo a quello degli innovatori moderati). Tuttavia, a causa del sensibile aumento del divario registrato tre anni fa, le differenze che si riscontrano tra gli Stati membri sono ancora relativamente elevate.

I paesi più innovativi sono caratterizzati da risultati positivi in tutte le dimensioni di analisi, ciò viene considerato il sintomo di sistemi nazionali *equilibrati*. Si tratta di un

Figura 8.7 Conceptual Framework of Innovation Union Scoreboard



Fonte: Innovation Union Scoreboard, 2015

gruppo di paesi abbastanza omogeneo per risultati, contraddistinti da una varianza molto limitata fra le otto le dimensioni dell'innovazione prese in esame.

Questa caratteristica di omogeneità li rende, secondo gli esperti, paesi in cui i sistemi di ricerca hanno raggiunto un grado di integrazione con le politiche industriali elevato e, in generale, paesi maturi in termini di sistemi di innovazione.

Al di là delle prestazioni dei singoli paesi, il rapporto 2015 segnala un calo generalizzato delle performance delle imprese europee sia in termini di investimenti in ricerca ed innovazione sia in termini di risultati. Si segnala un calo generalizzato relativamente:

- alla quota di vendite di nuovi prodotti innovativi (calo in 21 Stati membri);
- alla percentuale di Pmi che hanno introdotto un'innovazione di prodotto o di processo (calo in 21 Stati membri);

- alla percentuale di Pmi che hanno introdotto innovazione sul piano del marketing o dell'organizzazione (contrazione in 20 Stati membri)²⁸¹.

Al calo dell'innovazione prodotta dalle imprese private si accompagna un calo sensibile anche delle co-pubblicazioni pubblico-privato e degli investimenti in capitale di rischio. L'ipotesi condivisa a livello europeo è che la crisi economica generale abbia prodotto un disinvestimento generale delle imprese private in ricerca e innovazione.

Quanto ai paesi europei al di fuori dell'UE, la Svizzera si conferma paese leader assoluto, con valori che superano le medie di tutti gli Stati membri dell'UE, anche se con un ritmo molto più lento di quello dell'UE. Vedremo, in seguito, che la Svizzera si trova al primo posto in termini percentuali anche secondo il Global Innovation Index, davanti sia agli Usa sia al Giappone.

Il confronto fra Germania, Francia e Italia

I tre paesi presi in esame mostrano performance fortemente disomogenee sia in termini di investimento sia in termini di innovazione prodotta.

Quanto all'investimento rispetto al PIL, Francia e Germania investono in ricerca e innovazione più del doppio rispetto all'Italia e la quota di investimento sembra essere direttamente proporzionale alla performance, infatti, Germania e Francia si posizionano rispettivamente al IV° e X° posto dello IUS, lasciando l'Italia al XVI° posto della classifica in termini di performance generale (Figura 8.7).

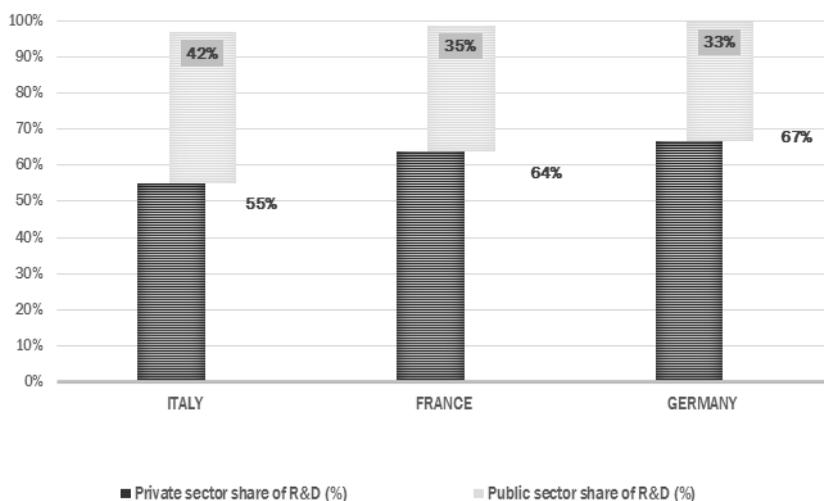
Ciò che sembra utile sottolineare, a questo proposito, è la composizione dell'investimento, infatti, se in Francia e Germania il Settore Privato investe circa il 65% rispetto al 30/35% del Pubblico, in Italia l'investimento privato si ferma al 55% e il Pubblico, di conseguenza, ha un ruolo determinante. La situazione italiana, dunque, è molto diversa da quella dei suoi competitors, sia in assoluto sia in percentuale: in Italia si investe la metà rispetto al Pil e il privato è un investitore modesto (Figura 8.9). Se la crisi economica degli ultimi anni ha fatto registrare un calo generalizzato degli investimenti privati in ricerca e innovazione, nei paesi del terzo Cluster (Moderate Innovators) questo fenomeno sembra essere particolarmente strutturale, l'Italia, per esempio, registra i valori peggiori proprio nella dimensione legata all'investimento privato già da anni.

Altrettanto modesta, rispetto alla Francia e alla Germania, è la performance italiana relativa alla dimensione "*Finance and Support*", indicatore che misura sia l'investimento pubblico sia i *Venture Capital* circolanti. La Banca d'Italia ha ipotizzato, a questo riguardo, che le carenze del privato italiano derivino da tre fattori prevalenti: l'intensità dello sforzo, la natura dell'azione e il ruolo delle grandi imprese; evi-

²⁸¹ Tali elaborazioni derivano dagli ultimi dati disponibili (2012) ricavati dall'Indagine comunitaria sull'innovazione (CIS).

denziando, a proposito di queste ultime, un paradosso tutto italiano secondo il quale "le grandi aziende italiane investono in innovazione meno rispetto alle piccole e medie imprese". Secondo Banca d'Italia, le imprese italiane, dunque, pur soffrendo di uno svantaggio concorrenziale legato alla regolazione finanziaria meno vantaggiosa in fatto di innovazione, hanno una scarsa propensione all'innovazione, soprattutto di prodotto, questo sarebbe avvalorato anche dall'analisi dei processi di brevettazione avviati in Italia (Benvenuti, Casolaro, Gennari, 2013).

Figura 8.9 Composizione della Spesa per innovazione e ricerca /Pil per paese

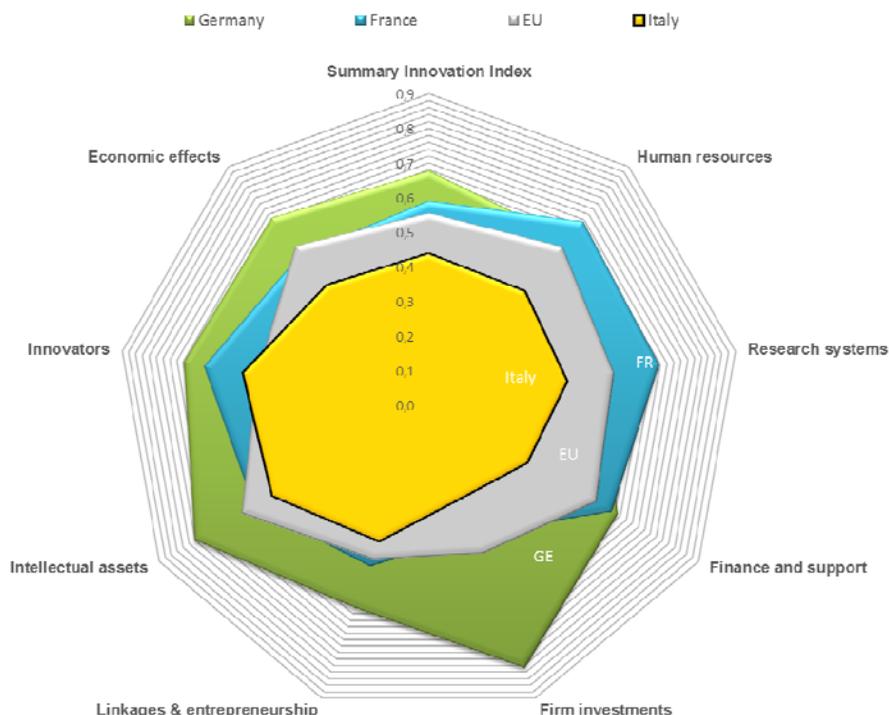


Fonte: elaborazione Isfol su dati Erawatch, 2015

La terza dimensione nella quale l'Italia risulta poco performante secondo il rapporto 2015, rispetto a paesi come la Francia e la Germania, è la dimensione del "Research System", dimensione relativa all'attrattività e all'apertura del sistema di ricerca, il sistema italiano fa difficoltà ad attirare tanto capitali esteri quanto ricercatori dall'estero ed è trainato, prevalentemente, da ricercatori italiani la cui performance resta elevata, come registrato dal tasso di citazioni delle pubblicazioni scientifiche italiane in media con l'Europa e superiore al tasso francese (Tabella 8.2).

Il rapporto 2015 sull'Innovazione mostra, dunque, un evidente "schacciamento" della performance dell'Italia rispetto a Francia e Germania riguardo a tre dimensioni determinanti per un sistema innovativo: "Finance e Support", "Firm investments" e "Research System", come è evidente nella Figura 10, tre dimensioni relative ai cosiddetti fattori abilitanti e risorse di input.

Figura 8.10 Performance di Germania, Francia e Italia nelle otto dimensioni principali dello IUS



Fonte: elaborazione Isfol su dati IUS, 2015

Quindi, ad uno scarso investimento privato in ricerca e innovazione delle aziende italiane si accompagna una scarsa attrattività del sistema della ricerca (pubblica e privata) e di investimenti italiani e stranieri.

Le cause dello scarso investimento privato in innovazione esulano da questo contributo ma sono oggetto di molti studi e ricerche, in molti concordano sul fatto che abbia radici profonde e complesse, in parte riconducibili al nanismo del tessuto produttivo italiano, in parte a problemi *di sistema* della ricerca e dell'innovazione²⁸²; in questa sede il fenomeno è di particolare rilievo se si osserva l'impatto che sembra poter avere sulla dimensione del "Capitale Umano", infatti, il tasso di laureati in Italia è in calo per la prima volta da decenni (cfr. Istat, 2014g) ed è il peggiore dei tre paesi presi in considerazione²⁸³ (Tabella .8.2).

²⁸² Le imprese con meno di 10 addetti, ossia le microimprese, nel 2011 rappresentavano il 94,8% delle aziende attive sul territorio italiano, impiegando complessivamente il 46,0% della forza lavoro; (Cfr. Istat, 2014a).

²⁸³ Cfr. il par. 7.3 del presente rapporto.

Tabella 8.2 Fattori abilitanti e attività delle imprese (IUS 2015)

| | EU27 | DE | FR | IT |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Enablers | | | | |
| Human resources | | | | |
| 1.1.1 New doctorate graduates | 1,8 | 2,7 | 1,7 | 1,6 |
| 1.1.2 Population completed tertiary education | 36,9 | 33,1 | 44,0 | 22,4 |
| 1.1.3 Youth with upper secondary level education | 81,0 | 76,8 | 86,4 | 77,9 |
| Open, excellent and attractive research systems | | | | |
| 1.2.1 International scientific co-publications | 363,3 | 783,6 | 745,2 | 574,5 |
| 1.2.2 Scientific publications among top 10% most cited | 11,0 | 11,7 | 10,4 | 10,6 |
| 1.2.3 Non-EU doctorate students | 25,5 | 11,3 | 35,4 | 9,0 |
| Finance and support | | | | |
| 1.3.1 Public R&D expenditure | 0,72 | 0,94 | 0,75 | 0,54 |
| 1.3.2 Venture capital | 0,062 | 0,041 | 0,081 | 0,015 |
| Firm activities | | | | |
| Firm investments | | | | |
| 2.1.1 Business R&D expenditure | 1,29 | 1,99 | 1,44 | 0,67 |
| 2.1.2 Non-R&D innovation expenditure | 0,69 | 1,35 | 0,37 | 0,57 |
| Linkages & entrepreneurship | | | | |
| 2.2.1 SMEs innovating in-house | 28,7 | 38,6 | 28,8 | 36,6 |
| 2.2.2 Innovative SMEs collaborating with others | 10,3 | 11,5 | 11,5 | 4,8 |
| 2.2.3 Public-private co-publications | 50,3 | 73,2 | 51,3 | 29,7 |
| Intellectual Assets | | | | |
| 2.3.1 PCT patent applications | 3,78 | 6,89 | 4,19 | 2,02 |
| 2.3.2 PCT patent applications in societal challenges | 0,98 | 1,70 | 0,92 | 0,47 |
| 2.3.3 Community trademarks | 5,83 | 7,49 | 3,96 | 5,24 |
| 2.3.4 Community designs | 1,13 | 1,32 | 1,01 | 1,16 |

Fonte, Innovation Union Scoreboard, 2015

La contemporaneità di questi fenomeni può far ipotizzare il rischio di un circolo vizioso pericoloso per il Mercato del Lavoro italiano secondo il quale ad una bassa propensione all'innovazione delle aziende italiane e ad una scarsa attrattività del nostro Sistema di innovazione (pubblico e privato) potrebbe corrispondere una doman-

da di lavoro sempre meno qualificata in grado di demotivare e/o depotenziare l'offerta di lavoro e far fuggire il capitale umano iperqualificato all'estero²⁸⁴.

Quanto all'investimento pubblico (uno degli indicatori sintetizzati in "Finance and Support") il dato è in calo in tutti i paesi presi in considerazione anche se con scarti molto diversi, l'Italia è davvero molto distante rispetto a Francia e Germania e alla media europea (Figura 8.13).

Quanto agli indicatori di output, la produttività dei ricercatori italiani mantiene performance importanti sia in termini di produzione scientifica sia in termini capacità innovativa, infatti, rispetto alla dimensione "innovators" l'Italia supera la media europea, pur restando dietro a Francia e Germania (Figura 8.14)²⁸⁵ ma crollano gli effetti economici dell'innovazione dopo una lieve ripresa degli ultimi due anni.

Di segno opposto la media europea e i dati di Francia e Germania, per i quali gli effetti economici degli investimenti pubblici e privati fatti negli anni passati sembrano portare i propri frutti (Figura 8.15).

Di contro, analizzando la serie storica dell'indice complessivo dal 2007 ad oggi, emerge che Italia e Francia (quest'ultima in misura minore) sono fra i paesi europei che hanno migliorato di più le proprie performance, riducendo di molto la distanza con gli altri paesi del proprio cluster; la Francia, tuttavia, resta in crescita anche quest'anno, restando nel cluster più performante dei *followers*, mentre Italia e Germania risultano in netto calo (Figura 8.11).

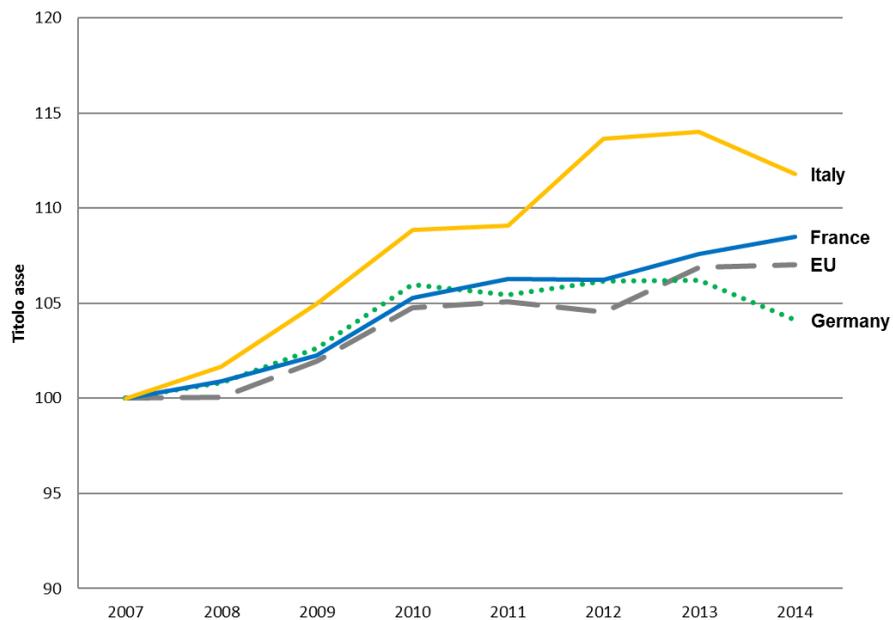
In estrema sintesi, il quadro che sembra emergere dai dati dello IUS è un'Unione a due velocità: un'Europa "del Nord" che investe molto in termini umani e materiali raccogliendo i suoi frutti in termini di performance e un'Europa "del sud" che perde terreno sul fronte delle risorse intellettuali e sul fronte degli effetti economici dei propri investimenti, restando poco attrattiva.

Sembra interessante, ai fini di questo contributo, notare come le difficoltà prevalenti dei paesi del terzo cluster, come l'Italia, si annidino nel sistema della ricerca piuttosto che nel capitale umano o nelle infrastrutture. In altre parole, gli ostacoli più evidenti sembrano essere di carattere regolatorio, organizzativo, fiscale e non relativi alla capacità di fare innovazione.

²⁸⁴ Cfr. Bergamante F., Canal T., Gualtieri V., (a cura di), 2014, *Non sempre mobili. I risultati dell'indagine Isfol sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca* Isfol, 2014, Roma, Revelox.

²⁸⁵ Ricci A. (a cura di), 2011, *Istruzione, Formazione e Mercato del Lavoro: i rendimenti del Capitale Umano in Italia*, I libri del Fondo Sociale Europeo 153, Isfol editore, Roma.

Figura 8.11 Andamento IUS 2007-2014



Nota: Numeri Indice, Base 2007=100.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Innovation Union Scoreboard 2015

Figura 8.12 "Firm investment" (2015)

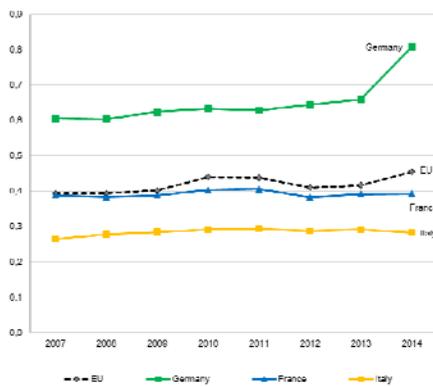


Figura 8.13 "Finance and support" (2015)

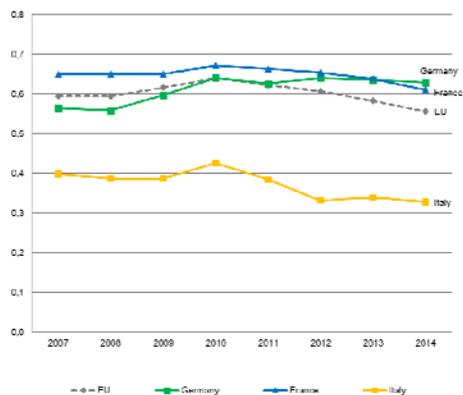


Figura 8.14 Output "Innovators" (2015)

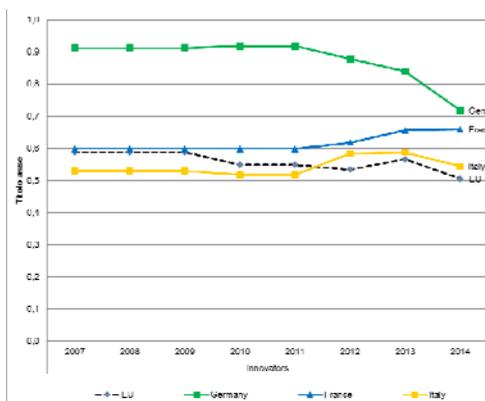
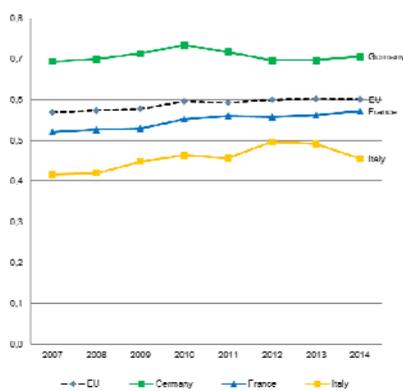


Figura 8.15 Output "Economic Effects" (2015)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Innovation Union Scoreboard 2015

8.3.3 Performance dell'Innovazione nel mondo globale

Il Global Innovation Index

Lo scenario che ci offre il rapporto 2015 del Global Innovation Index (GII)²⁸⁶ è molto dinamico, caratterizzato da un fenomeno interessante e tutto da indagare: i paesi a medio e basso reddito stanno recuperando velocemente, pur avendo ancora bisogno di alcuni elementi fondamentali per competere, l'innovazione non sembra essere più solo ad appannaggio dei paesi ad alto reddito. Il terzo rapporto del GI, pubblicato nel settembre del 2015, per indagare i fattori competitivi necessari ai sistemi *emergenti*, ha scelto di realizzare l'approfondimento annuale sul tema della *governance* e delle politiche pubbliche dell'innovazione²⁸⁷.

Bruno Lanvin, il responsabile scientifico del GI per INSEAD, sintetizza così la questione della governance dell'innovazione: "c'è un malinteso comune circa il successo della Silicon Valley, un alveare di attività innovative è possibile, ma la verità è che i giovani ambiziosi e talentuosi di tutto il mondo si riunirono intorno alla *valley* perché era la sede di università, laboratori di ricerca, società di venture capital e capitali di rischio a disposizione del talento; tutto ciò è avvenuto grazie a politiche governative innovative e intelligenti che hanno saputo creare il terreno adatto, il contesto giusto. Paesi di tutto il mondo stanno cercando di emulare il successo della Silicon Valley, cercando di costruire situazioni simili, nella speranza di realizzare la prossima Google, ma ci sono tre elementi politici chiave che possono significare la differenza tra successo e fallimento in tema di innovazione: le politiche, le istituzioni, le regole. In primo luogo, contano le politiche. Dagli incentivi fiscali ai regolamenti, dalle borse di studio ai finanziamenti, il ruolo delle politiche è fondamentale. Durante la Guerra Fredda, il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti ha investito enormi quantità di finanziamenti in società di semiconduttori per creare circuiti sempre più veloci e integrati e alzare la capacità di calcolo, da cui il nome della Silicon Valley. Così come la DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) con la sua ricerca in campo informatico, ha portato alla creazione di reti di computer che, in seguito, hanno portato ad internet. Le università vicine hanno ricevuto finanziamenti federali per l'hardware che è stato poi commercializzato come Cisco networking. Sergey Brin lavorando alla *Digital Library Initiative* della *National Science Foundation* ha creato l'algoritmo che divenne Google. Le politiche governative sono state sempre fondamentali, le risorse investite molte, i risultati di lungo periodo ma immensi. In secondo luogo, come disse Jean Monnet, uno dei fondatori dell'Unione europea *nulla si avvia senza persone, niente dura senza le istituzioni*. Gli Innovatori hanno bisogno di stabilità politica, di strutture fiscali snelle, di cooperazione tra agenzie e istituti di ricerca, di sostegno e collegamenti fluidi tra ricercatori pubblici e società private. In terzo luogo, i rischi devono essere resi attraenti. Imprenditori e innovatori hanno bisogno

²⁸⁶ Il GI è stato creato dai ricercatori della J.Cornell University e INSEAD, l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), copre 141 economie di tutto il mondo e utilizza 79 indicatori in una vasta gamma di temi e dimensioni, nel 2015 l'indice ha subito delle modifiche e degli aggiustamenti metodologici dovuti all'ampiezza dell'universo di riferimento, rispetto agli anni precedenti.

²⁸⁷ Nel 2014 aveva dedicato il suo approfondimento al *capitale umano*.

di un quadro giuridico chiaro, quadri di bilancio e aziendali chiari per ridurre i rischi e fare investimenti con fiducia. Queste tre qualità hanno fatto degli Stati Uniti il V° paese più innovativo al mondo secondo il Global Innovation Index di quest'anno"²⁸⁸.

Nel 2015 (dati 2014), i primi dieci paesi in termini di performance sono stati, come negli anni precedenti, tutti paesi ad alto reddito: la Svizzera, il Regno Unito, la Svezia, Paesi Bassi, gli Stati Uniti, la Finlandia, Singapore, l'Irlanda, il Lussemburgo, la Danimarca, con altissimi tassi di investimento in innovazione e ricerca e ottimi risultati. Le performance dei paesi ad alto reddito restano più o meno stabili rispetto alle scorse rilevazioni, con la Svizzera in testa alla top-ten per il quinto anno consecutivo, mentre, fra i paesi a medio reddito emergono alcune performance in netta crescita, tra cui quella della Cina, della Malesia, del Vietnam, dell'India, del Marocco e della Giordania

Per i paesi a medio reddito, che stanno migliorando, i progressi registrati dal GII-2015 sono relativi alle strutture istituzionali, alle competenze della forza lavoro grazie alla crescita della quota di laureati, alle migliori infrastrutture di ricerca e ad una più profonda integrazione con i mercati di investimento di credito e commerciali globali.

La Malesia, per esempio, ha sopra-performato rispetto ai paesi del suo range "a medio reddito" in tutti i sette pilastri del GII (Figura 8.16). Infatti, negli ultimi tre anni, grazie ad una politica lungimirante e di stimolo, dovuta alla crescente attenzione del governo al finanziamento alla ricerca, è stata aumentata la quota di spesa in R&D rispetto al PIL e sono aumentati i lavoratori nei settori di ricerca e sviluppo. In Malesia il Ministero della Scienza, tecnologia e ricerca (MOSTI) supporta le attività di ricerca e sviluppo e il marketing di progetti innovativi. Il MOSTI coordina il Consiglio Nazionale delle Ricerche e della Scienza e cinque università di ricerca insieme al Gabinetto governativo per l'Alta Tecnologia e l'industria Malese, con la Multimedia Development Corporation e la Technology Development Corporation malesi.

Gap tecnologico e attrazione dei talenti

Nel 2015 si è ridotto ulteriormente il divario globale a livello tecnologico grazie alla diffusione di tecnologia "semplice ed economica" che aiuta i paesi a basso reddito ad abbattere i costi di produzione e di lavoro per le imprese, ma alcune differenze strutturali restano e incidono. La diffusione di una certa gamma di tecnologie è stata globale fin dall'inizio (per esempio, la stampante 3D, il cloud computing, grandi elaboratori di dati) riducendo i costi di produzione a monte, tuttavia i paesi emergenti hanno imparato (secondo gli autori del GII) *che la tecnologia da sola non è sufficiente a favorire un ambiente innovativo*. La sfida più difficile, in particolar modo per i paesi a basso reddito, sembra essere quella di formare talenti e implementare un

²⁸⁸ Bruno Lanvin, Executive Director dell'Area "Indici Globali" presso l'INSEAD e co-autore del the Global Innovation Index; "The World's Most Innovative Countries 2015" intervista di presentazione del rapporto 2015, 17.09.2015. <http://knowledge.insead.edu/entrepreneurship/the-worlds-most-innovative-countries-2015-4261#HjIqm8uXs7oRLeAh.99>

quadro istituzionale adatto, sviluppando nuove infrastrutture istituzionali per gestire i processi di innovazione pubblici e privati; per questo i paesi emergenti, secondo gli autori del GII, hanno necessità di competenze, quadri politici e risorse stabili.

I paesi ad alto reddito, a differenza dei paesi emergenti, beneficiano di strutture di istruzione e di ricerca aventi sedi e tradizione che permettono di tradurre gli input in output innovativi in modo molto più facile. Per esempio, Emirati Arabi Uniti, Singapore e Svizzera hanno investito molto nell'attrarre risorse e talenti dall'estero, rendendo i propri sistemi sempre più competitivi. In Malesia, per promuovere collegamenti tra università, enti di ricerca e imprese private, il governo ha, addirittura, promosso una riforma istituzionale per la gestione del potenziale innovativo e sono stati sviluppati forti legami tra università e industria grazie a programmi di "formazione industriale" per studenti; ma questi legami non sono così facili da costruire per il settore della ricerca, è difficile, infatti, che si riescano ad attrarre accademici nelle imprese, i ricercatori sono una risorsa scarsa e costosa, con delle aspettative alte.

La Malesia, quindi, non ha ancora raggiunto il livello di Taiwan ma si è messa in corsa. Inoltre, un gran numero di professionisti malesi vive a Singapore, negli Stati Uniti, in Australia e nel Regno Unito contribuendo al potenziale innovativo di questi paesi e non del proprio.

In sintesi, attrarre e mantenere i lavoratori della conoscenza sembra essere un problema pressante sia in paesi emergenti come la Malesia, sia nei paesi del vecchio continente come l'Italia.

Secondo il rapporto annuale del 2015, infine, al rallentamento della crescita globale, non è corrisposto un netto calo degli investimenti in R&S, lasciando ben sperare rispetto al fatto che sia i paesi ad alto reddito, sia i paesi a basso reddito, sembra, abbiano capito che le politiche stop-and-go in R&S possono costare molto di più nel lungo periodo e, quindi, "fermarsi e ripartire" può essere dannoso per il potenziale di innovazione perché si rischia una dispersione di risorse umane e materiali, spesso, irrecuperabile. Questo sembra aver indotto una certa costanza nei finanziamenti in R&S a livello globale.

La raccomandazione è sulla governance

Secondo il GII 2015, dunque, l'enfasi dei paesi emergenti dovrebbe essere posta tanto sull'acquisizione di conoscenze e competenze, investendo in formazione e attrazione del capitale umano, quanto sulla creazione delle condizioni di sistema in grado di stimolare processi di innovazione e di diffusione della conoscenza.

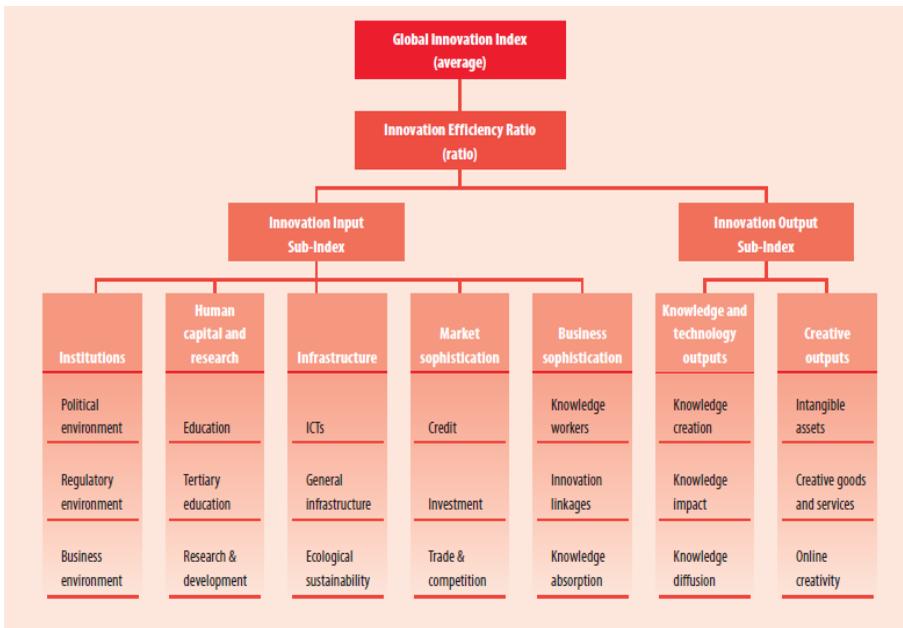
I fattori "di sistema" da monitorare, secondo il rapporto, sarebbero:

- la stabilità politica del paese;
- l'esistenza di istituzioni di sostegno e coordinamento della ricerca;
- l'esistenza di legami forti tra gli istituti di ricerca finanziati con fondi pubblici e le società private.

- una diffusa formazione professionale e terziaria per migliorare la capacità di assorbimento dei sistemi di innovazione;
- lo sviluppo di infrastrutture di base affidabili e diffuse;
- la diffusione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC);
- la tutela dei diritti di proprietà.

Il policy mix finale dipenderà dagli obiettivi di sviluppo più ampi di un paese e dovrà essere realizzato in collaborazione con tutte le parti interessate per massimizzare le possibilità di successo, il rapporto, in fine, raccomanda l'essenzialità di un buon coordinamento tra i ministeri, settori del governo e settore privato. Dimensioni che analizzeremo oltre.

Figura 8.16 Framework Global Innovation Index 2015



Fonte: Global Innovation Index 2015 (<http://www.globalinnovationindex.org>)

Input e Output, cosa raccontano a livello globale?

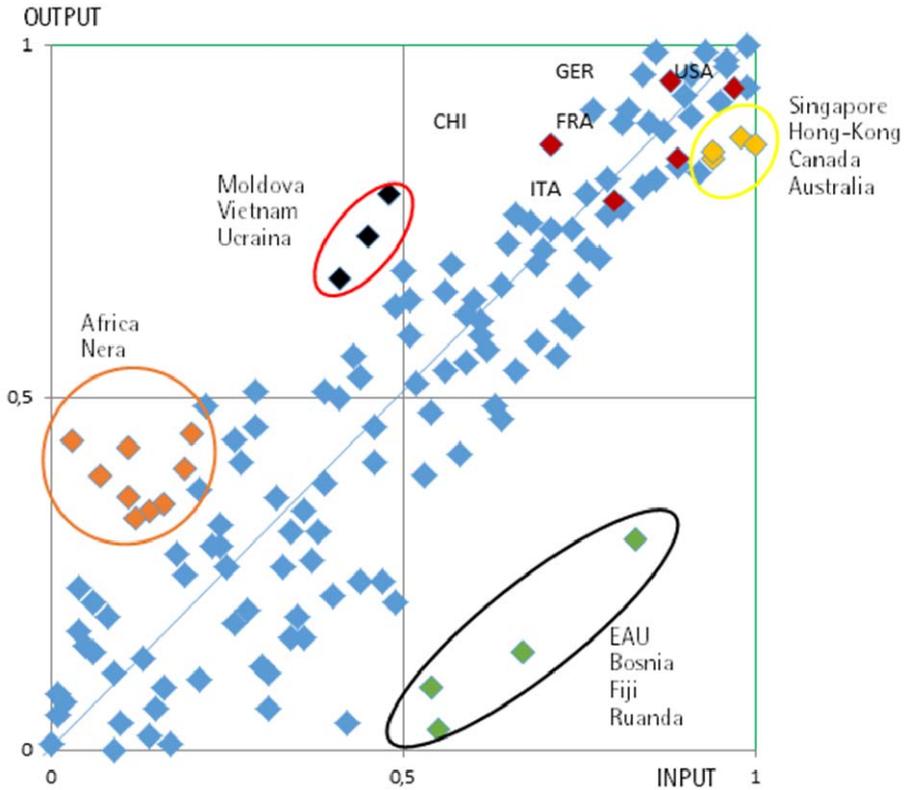
Il Global Innovation Index elabora circa ottanta indicatori relativi all'innovazione e sintetizza il complesso degli indicatori rilevati per ogni paese in due sotto-indici: "Innovation Input" e "Innovation Output" (Figura 16), copre i cinque continenti ed osserva 141 economie del mondo (che corrispondono al 90% della popolazione mondiale).

La Figura 8.17 mette in relazione le due dimensioni di input e output, mostrando come molti paesi, prevalentemente "ad alto reddito", si posizionino lungo la diagonale principale, tale dinamica indica una forte relazione fra gli indicatori di input e gli indicatori di output, ciò confermerebbe l'ipotesi di partenza secondo la quale ad elevati livelli di input in un sistema corrisponderebbero elevate performance in termini di output; difficile, però, sostenere vi sia un rapporto di causa-effetto diretto e l'intensità della relazione, indipendentemente dalle variabili di contesto, intanto perché esistono delle eccezioni importanti di paesi in cui l'output è abbastanza alto nonostante input bassissimi (e viceversa), in secondo luogo perché il processo innovativo è stato riconosciuto come tendenzialmente circolare e non lineare e la circolarità del processo ci fa ipotizzare che l'efficienza generale dei sistemi produttivi e istituzionali dei paesi ricchi produca una maggiore propensione all'investimento in innovazione. In questo caso le variabili di contesto hanno un peso difficilmente valutabile nella definizione della direzione della correlazione ma sicuramente importante. In altre parole, i paesi ad alto reddito possono essere considerati sistemi più efficienti ed equilibrati in generale, questo garantisce un maggiore rendimento degli investimenti in ricerca e innovazione e, a cascata, incide sulla propensione all'investimento e sull'attrazione di investimenti pubblici e privati. Un circolo virtuoso, dunque, nel quale un sistema efficiente traduce più facilmente gli investimenti in innovazione e, di conseguenza, attira sempre più capitali e più risorse umane.

Possiamo sostenere, quindi, che al crescere dei valori di input crescono (con delle eccezioni) i valori di output, ma non possiamo sostenere che l'investimento sia condizione sufficiente per avere elevate performance; non è detto, cioè, che l'investimento in ricerca e innovazione basti a produrre valori elevati in termini di output, al netto di meccanismi di sistema e di contesto generali.

La Figura 8.17 sembra rafforzare l'ipotesi che il modello di governance dell'innovazione e l'efficienza generale del sistema-paese siano fattori determinanti, se si presuppone che i paesi ad alto reddito siano caratterizzati da sistemi di governance più efficienti e stabili, in un panorama globale. Quanto alle eccezioni di cui sopra, nella stessa figura sono stati segnalati quattro insiemi di paesi, tre di essi si discostano dalla diagonale in modo anomalo, si tratta di paesi in cui lo scarto fra input e output è molto alto, in negativo o in positivo, il quarto insieme (Singapore, Hong Kong, Canada, Australia) è stato segnalato, invece, per ragioni di previsione che approfondiremo.

Figura 8.17 Percentage Ranke of Input e Output in Global Innovation Index 2015



Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

Nel quadrante inferiore sinistro (basso input, basso output) si evidenziano le performance di un gruppo di paesi dell'Africa nera che a fronte di valori bassissimi di input presentano risultati di output quasi nella media mondiale, tale risultato sembra essere fuori dallo schema proposto dalle teorie dominanti relative alla forza degli investimenti e andrebbe approfondito per capire se, per esempio, tale anomalia può essere spiegata da una forma di colonialismo imprenditoriale che non investe sulle risorse umane dei paesi emergenti ma delocalizza in questi paesi producendo innovazione che non impatta sui sistemi di innovazione dei paesi in cui è prodotta.

Nel quadrante superiore sinistro (basso input, alto output), molto lontani dalla diagonale principale, si posizionano paesi come il Vietnam, la Moldavia e l'Ucraina (nel caso dell'Ucraina si tratta di dati precedenti alla crisi politica recente). In questi paesi il fenomeno del primo insieme è ancora più esasperato, così ad input abbastanza bassi, o comunque sotto la media (0,5 su un indice 0-1), corrispondono valori di

output sproporzionati. Addirittura la Moldavia e il Vietnam avrebbero valori di output simili a quelli registrati dall'Italia. Questo fenomeno potrebbe essere spiegato dagli ingenti processi di delocalizzazione che hanno investito questi paesi da parte delle aziende provenienti dai paesi ad alto reddito, negli ultimi anni.

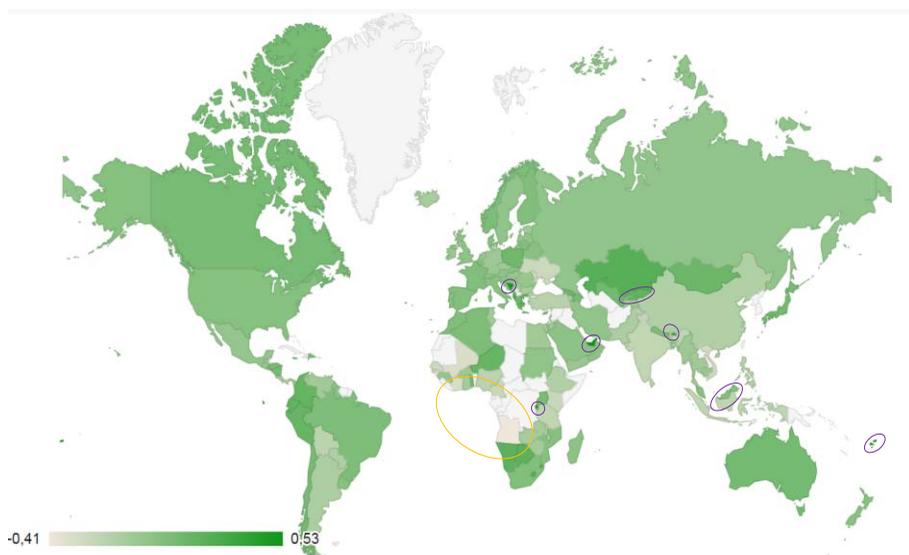
Nel quadrante inferiore destro (alto input, basso output) si trovano i Paesi nei quali si registrano importanti investimenti in termini di input (sia pubblici che privati) e, risultati di output ancora modesti; si tratta, in particolare, degli Emirati Arabi Uniti, della Bosnia, delle Fiji e del Ruanda. Lo scarto sale a favore degli input. Tale fenomeno potrebbe essere spiegato dai tempi di "rientro" degli investimenti in innovazione, tendenzialmente lunghi. Investire in istruzione, per esempio, avrà i suoi effetti nel lungo periodo, così come l'investimento in centri di ricerca e incubatori di impresa (Figura 8.17). Un altro fattore determinante potrebbe essere quello dell'efficienza generale del sistema e della governance dell'innovazione, è possibile che in questi paesi i modelli di governance non siano ancora in grado di produrre i risultati attesi a fronte degli investimenti effettuati. Si tratta, comunque, di paesi in crescita, che stanno investendo molto, potenzialmente destinati a crescere in termini di performance generale, superando molti altri paesi attualmente con risultati migliori, muovendosi in senso anti orario dal quadrante inferiore destro al quadrante superiore destro della Figura 8.17, a meno di disinvestimenti importanti in termini di input.

Nel quadrante superiore destro (alto input, alto output) in cui si trovano tutti i paesi ad alto reddito, si segnala un insieme di paesi interessante come Canada, Australia, il distretto di Singapore e la città di Hong Kong. Non si tratta di zone in cui lo scarto fra input e output è anomalo rispetto alla diagonale ma di paesi al massimo in termini di input (con valori analoghi alla Svizzera e agli Stati Uniti) che sembrano destinati a veder ancora aumentati i propri livelli già altissimi di output (probabilmente i prossimi paesi guida). Il fattore che si ritiene importante segnalare in questo insieme è che si tratta di paesi che provengono da considerevoli riforme in termini di governance dell'innovazione: Singapore, ad esempio, è il paese in cui viene studiato il modello NIS anche a livello accademico. Questo insieme di paesi sembrerebbe dimostrare che i gli investimenti in innovazione, nel lungo periodo, pagano soprattutto se associati ad una governance dell'innovazione attentamente studiata e adattata al contesto.

La Figura 8.18 descrive le differenze tra valori di Input e di Output per i diversi Paesi. Valori positivi indicano paesi in cui gli indicatori di input registrati sono superiori a quelli di output, vale a dire quelli che si trovano al di sotto della diagonale della Figura 8.17; tra di essi in particolare Ruanda, Fiji, Bosnia and Herzegovina e Emirati Arabi Uniti (indicati in verde scuro). Al contrario i paesi in cui gli indicatori di output sono superiori, rispetto ai valori di input, sono indicati in tonalità di verde più tenue; si tratta come visto precedentemente in particolare di paesi africani come Angola, Costa d'Avorio; Mali, Senegal ma anche di Moldavia e Vietnam. In grigio i Paesi di cui non si hanno i dati.

Le anomalie segnalate, pur degne di interesse a livello globale, non sono in grado di negare la forte relazione fra input e output segnalata dalla diagonale principale della Figura 8.17. In quest'ottica, analizzeremo, di seguito, i nostri tre paesi presi in esame precedentemente (Germania, Francia e Italia) per comprendere se la clusterizzazione dello IUS regge anche nel GII e quali sono, se esistono, le differenze principali che tale indice mette in evidenza rispetto ai nostri focus di interesse: performance e governance.

Figura 8.18 Mappa descrittiva degli scarti fra Input e Output dell'innovazione nel 2015 (differenza tra valore percentile di input e di output per Paese)

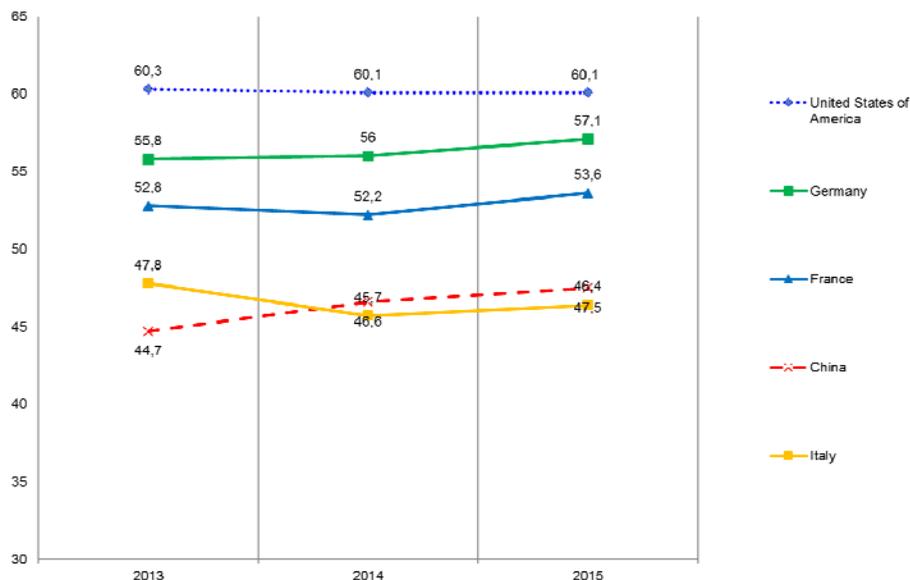


Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

8.3.4 Il confronto fra Germania, Francia e Italia

Il Global Innovation Index 2015 registra risultati in linea con lo IUS relativamente alle performance europee. In particolare, la Germania risulta il Paese con la performance migliore, seguita da Francia e Italia, quest'ultima, in un'ottica globale registra, in proporzione, livelli di performance simili a quelli della Cina (che però è in crescita), con una performance molto più modesta rispetto ai primi due paesi che, invece, sono più vicini agli Stati Uniti (Figura 8.19).

Figura 8.19 Andamento del GII dal 2013 al 2015



Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

Indicatori di Input

L'analisi degli indicatori di Input evidenzia un comportamento sostanzialmente simile dei tre paesi europei, con l'Italia sempre in ritardo rispetto a Francia e Germania. Infatti, ad eccezione della dimensione "Infrastructure", nella quale l'Italia è in linea con gli altri paesi presi in considerazione, si registrano valori inferiori rispetto a Francia e Germania in tutte le altre dimensioni: "institutions", "human capital", "market-sophistication" e "business-sophistication" (Figura 8.20). In tutte queste dimensioni la performance dell'Italia è abbastanza omogenea, non si evidenziano particolari "schiacciamenti", attestandosi in media allo 0,75 (indice 0-1).

C'è da sottolineare che la sofisticazione dell'indice non rende immediatamente evidenti le dimensioni dell'investimento economico che, in questo caso, sono considerate un indicatore di "Market Sophistication".

Rispetto al tema della *governance*, anche il GII evidenzia delle difficoltà per l'Italia. Di particolare interesse, a questo proposito, la dimensione di input definita "Institution" che punta ad analizzare quanto il quadro istituzionale di un paese è in grado di che attirare imprese e favorire la crescita, fornendo una buona governance, corretti livelli di protezione e incentivi essenziali all'innovazione.

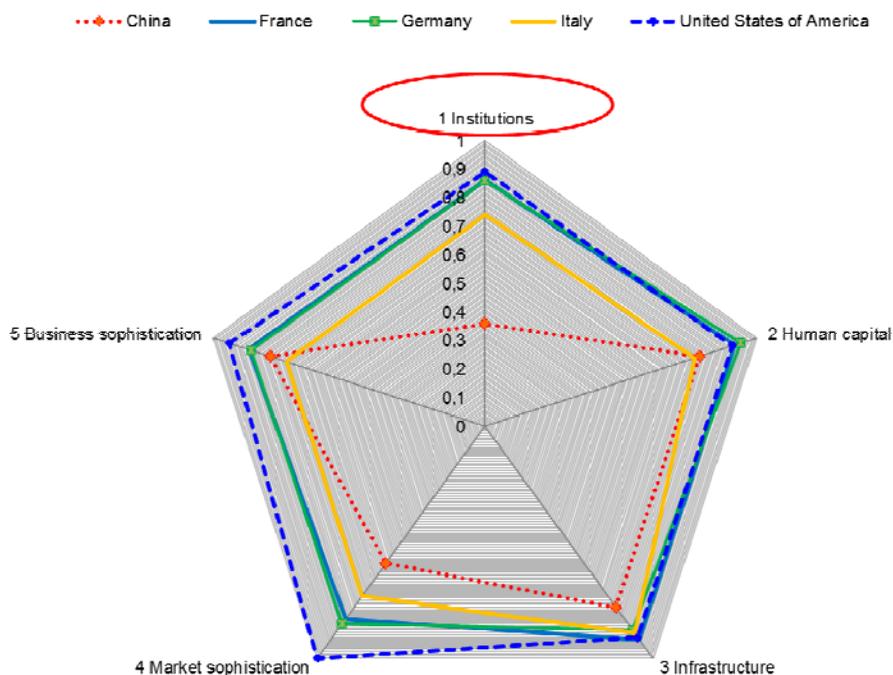
Nello specifico, il sotto-indice "**Istitutions**" analizza il quadro istituzionale di un paese, più o meno adatto in termini di governance e di politiche a sviluppare innovazione, attraverso tre sotto dimensioni: "political environment"; "regulatory environ-

ment" e "business environment". All'interno di queste tre dimensioni vengono analizzati otto indicatori:

- *stabilità politica ed efficacia del governo* per "political environment";
- *qualità del quadro regolatorio, ruolo nella normativa, costo dei licenziamenti* per "regulatory environment";
- *facilità nell'avvio di imprese; facilità di recuperare insolvenze; facilità nel pagamento delle tasse* per "business environment".

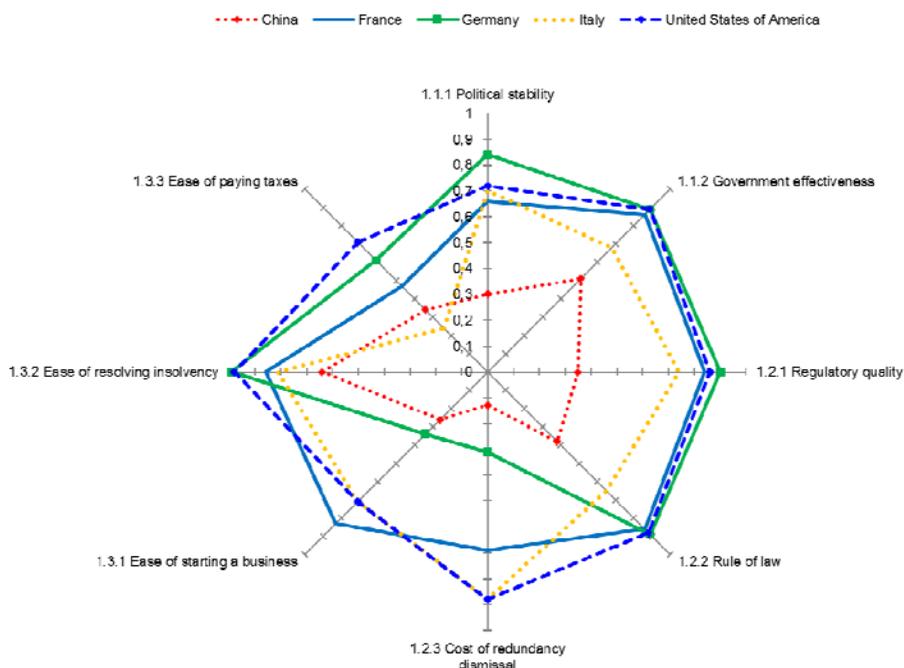
Se è vero che l'Italia non risulta particolarmente performante in questa dimensione, tale ritardo è però eterogeneo entrando nel merito dei singoli indicatori. Infatti, relativamente alla "facilità di pagare le tasse" l'Italia segna una delle peggiori performance ma, rispetto alle "spese per i licenziamenti dovuti a esuberanti", in Italia sembra siano le più basse, di contro la Germania è il paese in cui sembra essere più costoso "licenziare", seguita dalla Francia (Figura 8.21).

Figura 8.20 Score Input Indicators 2015



Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

Figura 8.21 Score Input Institution sub-Indicators 2015



Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

Indicatori di Output

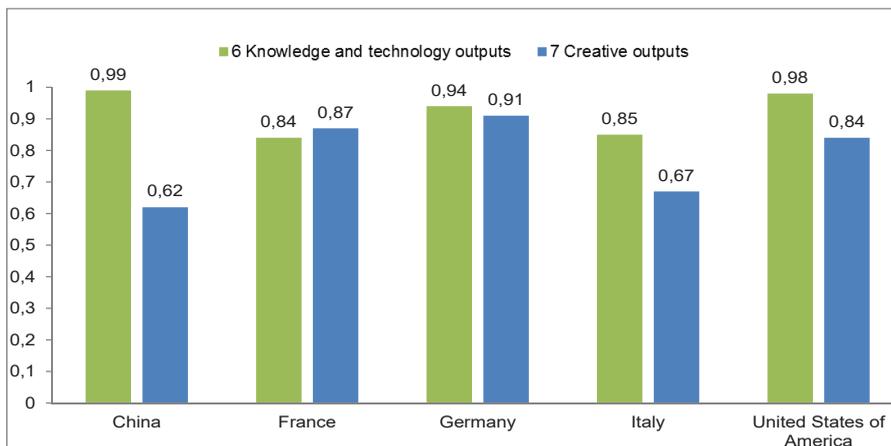
Rispetto agli Output il GII analizza due dimensioni: output creativi e output in termini di conoscenze e tecnologie. All'interno di queste due dimensioni sono esaminati diversi indicatori legati alla creazione, all'impatto e la diffusione di conoscenze, alla creatività online e gli assetti intangibili.

Negli indicatori di Output Germania, Stati Uniti e Cina sono particolarmente performanti. Tuttavia, mentre dal punto di vista dei "creative outputs" il ritardo dell'Italia è molto consistente, dal punto di vista degli *output legati alla conoscenza e alla tecnologia* il ritardo è evidente solo nel confronto con la Germania, di contro il dato italiano è, seppur di poco, superiore a quello francese (Figura 8.22).

In particolare, ciò che incide positivamente sul valore registrato dall'Italia è l'indicatore "knowledge impact" (o impatto della conoscenza) pari a 0,94, contro lo 0,79 della Germania e lo 0,73 della Francia. Di contro, in Italia si evidenzia un dato piuttosto basso nella "knowledge diffusion" (o diffusione della conoscenza), indicatore nel quale l'Italia è abbondantemente indietro rispetto agli altri paesi oggetto di analisi (Figura 8.23).

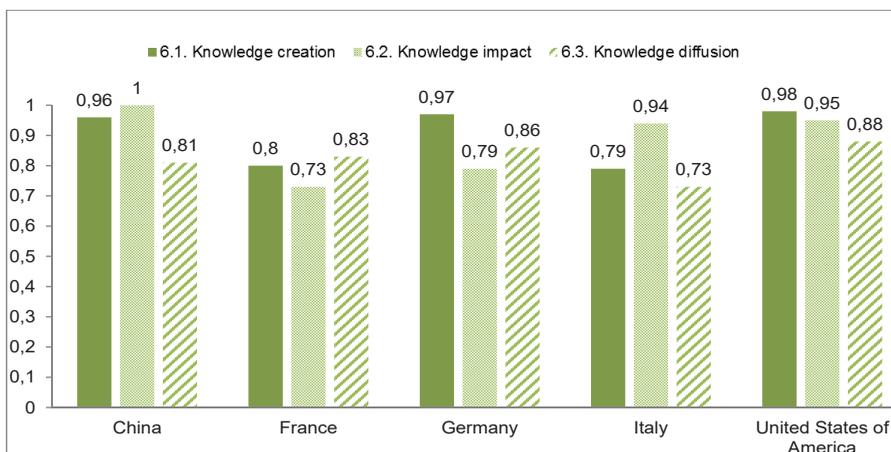
Per quanto concerne la dimensione "creative outputs" (indicatore composto che registra la creatività on line, come gli assetti intangibili) il ritardo italiano si riscontra in tutti gli indicatori in modo però eterogeneo; se da un lato, infatti, i valori "online creativity" sono di poco inferiori ai valori della Francia, dall'altro si ha un valore di "intangible assets" è molto basso, inferiore alla metà di quelli registrati da Francia e Germania (Figura 8.24).

Figura 8.22 Score Output Indicators 2015



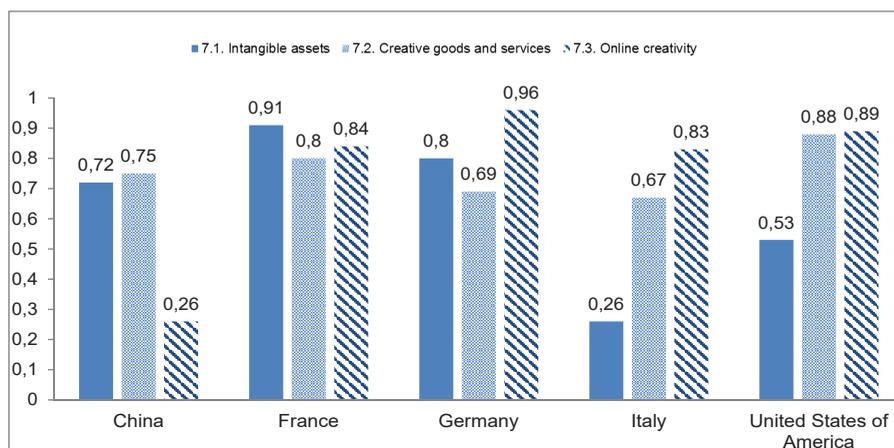
Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

Figura 8.23 Score knowledge & technology output sub-Indicators 2015



Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

Figura 8.24 Score creative output sub-Indicators 2015



Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

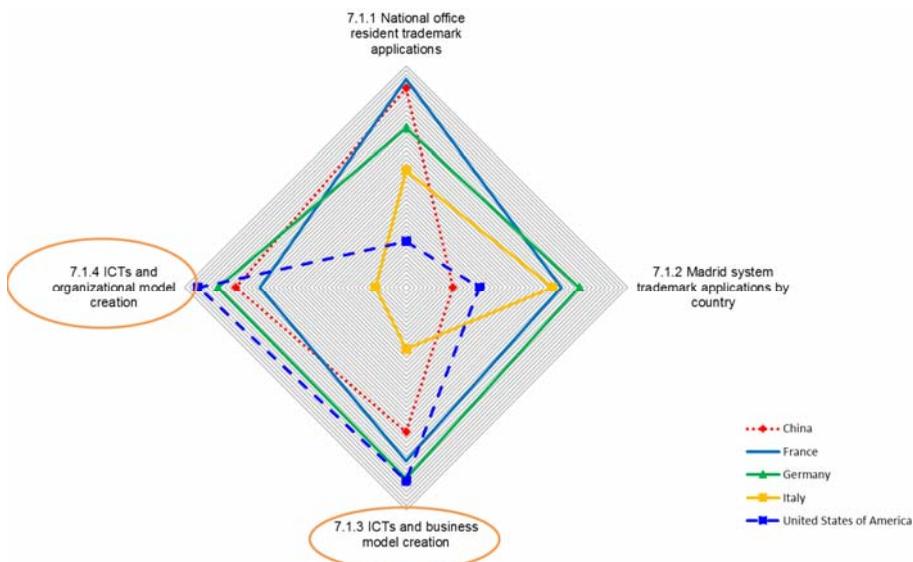
Ma cosa registrano gli **intangibile assets** e a cosa è dovuto questo bassissimo valore dell'Italia che emerge chiaramente dalla Figura 8.25 Si tratta di driver legati alla ICT, alla creazione di modelli di business, allo sviluppo di modelli organizzativi per i quali l'Italia appare in fortissimo ritardo rispetto a Francia e Germania, Cina e Stati Uniti. Le differenze sono meno marcate negli indicatori di trademark, in cui l'Italia recupera con l'appartenenza al "Madrid System", un protocollo di scambio della fine del 19° secolo a cui Cina e Stati Uniti hanno aderito recentemente ma senza utilizzarlo particolarmente.

In sintesi, la relazione fra risorse investite in innovazione e risultati ottenuti in termini di performance e competitività generale di un paese sembra essere abbastanza robusta anche per il Global innovation System, sia a livello globale, sia relativamente ai nostri tre paesi: laddove si investe di più, i risultati di performance sono migliori, ma questo fenomeno è difficile da interpretare al netto di elementi di sistema che possono facilitare, oppure ostacolare, la liberazione di risorse, come le politiche pubbliche (in grado di agevolare la creazione di incubatori di impresa oppure i rapporti fra pubblico e privato), i costi di investimento per i privati o il livello di tassazione delle attività innovative; a complicare le analisi intervengono, ovviamente, anche variabili economiche più generali legate ai sistemi fiscali, formativi, legali, alle regole del mercato del lavoro, alla storia culturale di un Paese.

Ciò che sembra chiaro, però, è che la Germania, fra i paesi fondatori dell'Unione, è l'unico, in questa fase storica, a reggere la competizione con i leader mondiali dell'Innovazione, la Francia tiene il passo, l'Italia, invece, mostra una serie di debolezze importanti, forse strutturali e fortemente legate alla "governance" del sistema. Se questo è vero per l'innovazione, i dati mostrano, più o meno, le stesse evidenze rispetto alla competitività economica generale dei tre paesi, quasi a dire che il tasso di innovazione di un paese è ormai considerabile un indice di benessere delle economia

generale di un sistema. Nel prossimo paragrafo cercheremo, dunque, di descrivere i modelli di governance dell'innovazione di ognuno dei tre paesi, per cercare di evidenziare differenze e similitudini caratterizzanti dei tre sistemi.

Figura 8.25 Score intangible assets, output sub-Indicators 2015



Fonte: elaborazione Isfol su "Global Innovation Index 2015"

8.4. I modelli di governance dell'innovazione in Europa

8.4.1. L'innovazione come costruzione sociale

"L'innovazione non riguarda solo la soluzione più efficace di un problema ma la scoperta di nuovi problemi. Non si tratta di trovare il modo più efficiente di percorrere una strada, ma di scoprire nuove strade. In questo senso l'innovazione ha una fondamentale componente interpretativa e dialogica, riguarda le interazioni efficaci, o «conversazioni» – come le hanno chiamate di recente Lester e Piore – tra più soggetti con esperienze diverse che potenziano l'apprendimento e la scoperta. Ma per funzionare le conversazioni richiedono una componente informale di interazione diretta che chiama in causa la vicinanza territoriale" (Trigilia, 2007, p. 12)²⁸⁹.

²⁸⁹ Trigilia C., "La costruzione sociale dell'innovazione: economia, società e territorio", Firenze; University Press, 2007.

Lester e Piore (2004) rafforzano il ruolo dei centri di ricerca e delle Università che svolgono, secondo gli autori, un ruolo fondamentale di "interpretazione" tra ricerca e mercato, nell'ambito del nuovo paradigma "Open Innovation"²⁹⁰. Tale ruolo, in questo contesto, riguarda la diffusione della conoscenza (tacita o esplicita) e della tecnologia ad altri attori che avrebbero, altrimenti, difficoltà ad interpretare le novità. Negli ultimi anni sono molti gli studi che hanno contribuito a questo nuovo paradigma in evoluzione (Chesbrough, 2003; 2006; Von Hippel, 2005; Christensen, 2000). In origine il concetto della Open Innovation (OI) è stato sviluppato da Chesbrough (2003)²⁹¹ il quale sottolinea il passaggio da un paradigma della *close innovation*, in cui il processo innovativo si realizza all'interno dei dipartimenti di R&S delle grandi imprese americane integrate verticalmente, ad un *processo allargato* di condivisione della conoscenza in cui partecipano al processo innovativo anche altri attori come subfornitori, clienti ecc.

Chesbrough riassume così il paradigma della Open Innovation *"in a close innovation model a company generates, develops and commercialised its own idea. In open innovation-model a company commercialised both its, own ideas, as well as innovations from other firms and seek way to bring its idea to the market deploying pathways outside its current business. Note that the boundary of the company and its surrounding environment is porous"* (Chesbrough 2003, pp. 36- 37)²⁹². In questo contesto l'innovazione come *processo sociale diffuso* viene analizzato, da Lester e Piore, come una *missing dimension (dimensione mancante)*, in cui proprio la necessità di allargare il processo di coinvolgimento degli attori nell'innovazione porta alla difficoltà di trovarsi a parlare "lingue" diverse ed utilizzare codici e linguaggi distanti tra comunità eterogenee (produttori, utenti, fornitori, ecc.). Gli autori sottolineano come sia sempre più necessario dare spazio a quel processo interpretativo che origina l'innovazione, al ruolo della *conversation* tra comunità e attori diversi per cogliere punti di vista differenti e future prospettive di innovazione.

In particolare, Lester e Piore, analizzano il processo innovativo come composto da due "sub-processi" distinti: uno analitico ed un altro interpretativo.

Il processo *analitico* riguarderebbe, principalmente, una sorta di attività *problem solving*, come già discusso da Simon (1969). Il processo *interpretativo*, che gli autori considerano determinante, riguarda lo sviluppo di *ongoing conversation*. Quindi, quando manca questa capacità di interpretazione e di conversazione fra attori diversi si rallenta inevitabilmente il processo di innovazione e di trasferimento tecnologico. Lester e Piore introducono, così, il concetto di *public space*, cioè la necessità di un luogo aperto alla conversazione, la necessità di "luoghi" di dialogo per creare nuovi significati tra comunità diverse e nuova conoscenza, investendo di grande responsa-

²⁹⁰ Piore, Michael J.; Lester, Richard *"Innovation - The Missing Dimension"* Cambridge; Harvard University Press, 2004.

²⁹¹ Chesbrough Henry, *"Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology"*, Boston, Mass; Harvard Business School Press, 2003.

²⁹² Luciana Lazzeretti, *"Open innovation e reti di imprese: il caso dell'innovazione laser nel restauro artistico dei beni culturali"*; Università di Firenze, 2011.

bilità sia i soggetti pubblici sia i soggetti privati che dovrebbero agevolare lo scambio e il confronto interni al "processo interpretativo".

Trigilia, inoltre, in "costruzione sociale dell'innovazione" (2007) chiedendosi da cosa dipenda la formazione di distretti di innovazione ad alta tecnologia, oltre che dai flussi di relazione di prossimità e dal sistema di competenze diffuso, indica le politiche nazionali come driver determinanti. Trigilia si riferisce a quella serie di interventi in grado di sostenere lo sviluppo delle istituzioni scientifiche e di ricerca che in genere presuppongono scelte di livello nazionale, ma che hanno conseguenze territoriali; al sostegno selettivo alle iniziative di ricerca, basato su rigorosi criteri di merito – non affidato a relazioni particolaristiche o clientelari – di strutture scientifiche qualificate; alla regolazione del sistema finanziario, con le relative ricadute su meccanismi di finanziamento adeguato per imprese innovative, specie attraverso il ruolo cruciale del *venture capital* (un settore da noi ancora molto carente). E ancora, alla regolamentazione dei benefici delle scoperte scientifiche nelle università e nelle strutture di ricerca pubbliche (tutela e sfruttamento della proprietà intellettuale).

8.4.2 La *governance* dell'innovazione

Nonostante gli assetti istituzionali della ricerca siano stati "plasmati" in una fase storica in cui il pensiero lineare era dominante generando modelli verticistici e poco integrati, il passaggio ad un approccio *sistemico* all'innovazione (vedi par. 8.1), oppure *open* e dialogico, è stato ormai accolto nella maggior parte dei paesi Ocse, suggerendo un ripensamento *dei modelli di governance del secolo scorso* per rendere i sistemi nazionali adeguati alle sfide globali dell'innovazione.

La maggior parte dei paesi europei sta attraversando, a questo proposito, una fase di grande dinamicità e trasformazione in cui l'implementazione di *sistemi integrati di innovazione*, in grado di agevolare contaminazione e collaborazione fra attori, è diventata un tema centrale, l'azione riformatrice è abbastanza diffusa oltre che sollecitata con forza da tutti i soggetti sovranazionali compresa la Commissione europea. Anche l'Oecd ha evidenziato come *"high levels of technical collaboration, technology diffusion and personnel mobility contribute to the improved innovative capacity of enterprises in terms of products, patents and productivity"*²⁹³. In generale, il dibattito relativo al peso e al ruolo dell'innovazione sull'economia e sulla società, pur avendo una genesi profonda, resta legato (non sempre esplicitamente) alla centralità, al ruolo, all'agibilità e alla governabilità *dell'ambiente* nel quale si sviluppa il *processo innovativo* al fine di massimizzare il rendimento degli investimenti in innovazione e/o l'utilità sociale dell'innovazione prodotta. In altri termini, il dibattito ruota, da sempre, intorno alla necessità di comprendere *dove* e *come* il fenomeno innovativo si evolve per poterlo "gestire", governare, stimolare.

L'interesse primario degli economisti in materia di innovazione ha determinato storicamente una letteratura corposa sul piano dell'analisi della "profittabilità" della ri-

²⁹³ Oecd, "National Innovation Systems", p.7, Publications: Parigi (Francia), pp.1-49, 1997.

cerca e dell'innovazione, oltreché la produzione di numerosi indici e indicatori quantitativi internazionali utilizzati per misurare input e output dell'innovazione e tassi di rendimento generali degli investimenti. Sono numerosi gli studi di comparazione fra paesi o aree del mondo basati su dati quantitativi (Ocse, Commissione europea, Fondo Monetario, Banca d'Italia, ecc.). Meno vasta e corposa è, invece, la letteratura relativa ai processi di governance e "governo" della ricerca e dell'innovazione in senso ampio, meno numerosi gli strumenti metodologici di comparazione degli assetti istituzionali nazionali.

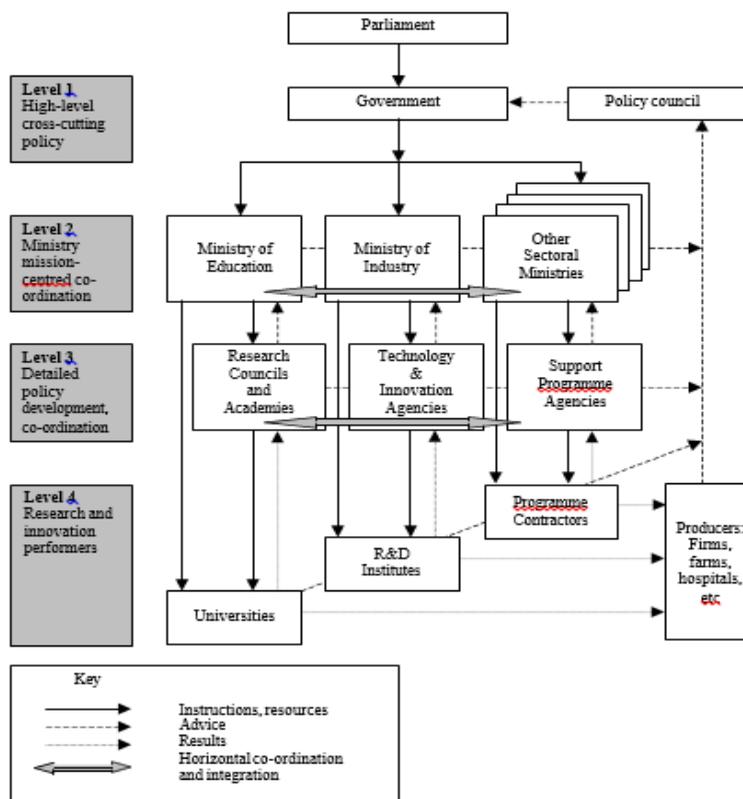
Ma rappresentare l'innovazione come "costruzione sociale" ha spinto la letteratura recente a concentrarsi in maggior misura sui *contesti* (pubblici e privati) in cui si produce ricerca e innovazione, sugli attori dell'innovazione e, soprattutto, sui flussi di relazioni fra di essi, sui meccanismi e le risorse che hanno reso possibile pensare, scoprire, progettare, realizzare innovazione. Anche la piattaforma Era-Watch dedica una sezione specifica agli assetti istituzionali, all'evoluzione delle riforme di sistema e alla governance di ogni singolo paese.

In questa sede si intendono analizzare i confini delle architetture istituzionali in cui si sviluppano ricerca e innovazione di alcuni paesi, considerando le *risorse disponibili* e le performance raggiunte come *variabili dipendenti* di un contesto più o meno adatto all'innovazione, nel tentativo di proporre una riflessione su ruolo che il contesto istituzionale può avere rispetto a queste ultime. Nella consapevolezza della difficoltà di "mettere in trasparenza", analizzare e decodificare i sistemi di *governance* dell'innovazione, saranno utilizzate autorappresentazioni degli assetti istituzionali presenti sulla piattaforma europea Era-Watch di Germania, Francia e Italia.

Come frame-work di riferimento per un confronto fra i paesi presi in esame si utilizzerà il modello generico di governance dell'innovazione di *Technopolis Group*²⁹⁴ (di seguito modello TG) sempre tenendo presente che un modello "perfetto" non esiste ma è ormai consolidata la consapevolezza che sia assolutamente necessario interconnettere gli attori e investire su modelli a rete capaci di far dialogare i diversi livelli di governance, orizzontale e verticale, garantendo flussi di accumulazione e trasferimenti di conoscenza aperti. Il modello TG, in quest'ottica, ha il merito di delineare sia i livelli verticali, sia le connessioni orizzontali che dovrebbero caratterizzare un sistema di innovazione (a rete) interconnesso (Figura 8.26).

²⁹⁴ Technopolis Group, fondato nel 1989 è il principale fornitore internazionale di consulenza in materia di politiche della scienza, tecnologia, innovazione e istruzione www.technopolis-group.com.

Figura 8.26 Generic Organizational Structure for Research and Innovation Policy



Fonte: Modificato da Martin Bell, Knowledge Resources, Innovation Capabilities and Sustained Competitiveness in Thailand: Transforming the Policy Process, report to the National Science and Technology Development Agency, Bangkok, Brighton: SPRU, 2002

Nuovi bisogni e nuove prospettive

Uno degli elementi chiave della governance dell'innovazione in una visione sistemica è legato ai confini fra ricerca di base e ricerca applicata, questi ultimi si fanno sempre più sfumati generando il bisogno dei "sistemi nazionali" di superare la vecchia divisione dell'accumulazione di conoscenza "disciplinare" per trovare nuovi modi di interconnettere l'azione dei protagonisti dell'innovazione, nuove competenze dialogiche e nuovi contesti di scambio e condivisione della conoscenza, finora ancorati a confini disegnati dalle comunità scientifiche.

Le nuove generazioni e le nuove frontiere della conoscenza generano, dunque, nuovi bisogni, come:

- lo sviluppo di nuove discipline e nuovi tipi di rete fra coloro che lavorano nel

- campo della ricerca di base e della ricerca applicata;
- la necessità di superare i limiti, ancora esistenti, relativi alla proprietà intellettuale alla pubblicazione dei risultati;
- risorse necessarie, sempre più scarse, ad affrontare investimenti di lungo periodo.
- Esistono tre fenomeni prevalenti nell'organizzazione della produzione di conoscenza di nuova generazione che sembrano essere relativi a questi *driver determinanti per un'analisi dei modelli di governance*:
- l'accresciuta interoperabilità e lo scambio fra attori dell'innovazione. Il vecchio 'modello a tre gobbe' non funziona più, è sempre più frequente che università, istituti di ricerca e imprese lavorino insieme, si stanno cercando nuove forme di organizzazione e collaborazione fra questi attori, che coinvolgano, per esempio, anche i dottorandi di ricerca e gli accademici in progetti di lungo periodo.
- *La diffusione dell'interdisciplinarietà.* Gli istituti di ricerca e le comunità scientifiche in generale (fortemente disciplinari) stanno ridiscutendo le proprie *mission* e i propri campi di applicazione per puntare ad entità più "generiche" e interdisciplinari, a volte più grandi. In quest'ottica la tendenza è bidirezionale: da un lato l'accumulazione di conoscenza è tale da produrre l'iper-specializzazione in molti campi del sapere (si pensi alla medicina), dall'altro, le interconnessioni e l'integrazione di competenze diverse sono talmente diffuse e necessarie da produrre la necessità di ridiscutere l'organizzazione del sapere per discipline. Da qui l'enfasi sempre più diffusa sul team-bulding e sul lavoro di squadra.
- *Lo sviluppo di ambienti Open Access.* Si diffondono sempre di più raccomandazioni e standard per gli archivi Open Access finalizzati alla valutazione e allo scambio in tutte le discipline accademiche. L'Open Archive Initiative²⁹⁵, un progetto internazionale di database free, è solo uno degli esempi. Sembra chiaro, però, il bisogno di strumenti di condivisione dei risultati che non ledano la proprietà intellettuale.

Questi tre fenomeni hanno evidenti ricadute sia sui sistemi formativi nazionali, sia sul mercato del lavoro in generale, e della ricerca in particolare, sia sui riassetti della *governance* generale dell'innovazione. Dai costi di brevettazione, all'organizzazione delle discipline accademiche, passando per l'accesso ai risultati di ricerca per il pubblico e per il privato, per la mobilità dei ricercatori, i temi di policy da affrontare sono molteplici.

²⁹⁵ La Open Archives Initiative, nota anche con l'acronimo OAI, è un progetto nato nel 1999 per rendere facilmente fruibili gli archivi che contengono documenti prodotti in ambito accademico e mira a promuoverne la produzione in ambito scientifico/universitario. L'intento è quello di promuovere strumenti semplici per consentire di ricercare e creare servizi che, a costi non troppo elevati, rendano utilizzabili tutti i contenuti dell'attività di ricerca degli atenei.

Così la ricerca sulla governance dell'innovazione tende ad analizzare l'interazione tra i vari attori che insieme determinano le priorità, le strategie, le attività e i risultati più che le politiche in ricerca e innovazione di per sé, in altre parole, l'attenzione si concentra sui processi di policy piuttosto che sui contenuti delle politiche stesse²⁹⁶.

L'ortodossia attuale immagina un benessere economico fondato su un *wellfunctioning NIS*, in cui non solo gli attori ma anche i collegamenti tra di loro, siano efficienti ed efficaci (Figura 8.26). *L'approccio NIS*, che resta un approccio normativo, afferma, infatti, che alcune caratteristiche del sistema sono in grado di migliorare le performance, le individua, le descrive, ma non riconduce il modello ad un approccio teorico generale all'innovazione. A questo proposito, una questione centrale secondo l'approccio NIS è relativa alla necessità che i modelli di governance siano sufficientemente dinamici e flessibili per adattarsi ai cambiamenti all'interno e all'esterno del sistema nazionale di innovazione.

I livelli di coordinamento

Il coordinamento e l'integrazione delle politiche di ricerca e innovazione possono, essere agiti in vari modi e a diversi livelli nel processo decisionale e nella gerarchia di attuazione, a seconda dei contesti nazionali e istituzionali di riferimento. Tendenzialmente, in Europa, il coordinamento è *multilevel* e fortemente verticale, alcuni paesi hanno sviluppato grandi istituzioni di coordinamento orizzontale riducendo il numero di attori che devono essere coordinati ma in nessuno dei casi considerati di seguito (Germania, Francia e Italia) questa strategia è stata applicata al punto che vi sia una sola organizzazione responsabile del finanziamento della ricerca e dell'innovazione – solo la Norvegia si avvicina a questo modello. Laddove sono state realizzate organizzazioni 'ombrello' sembra forniscano opportunità importanti di sinergia operativa. Tuttavia, queste ultime, tendono a finanziare la ricerca accademica, lavorando con ambienti disciplinari tradizionali e definendo scale di priorità che creano forti ostacoli al lavoro interdisciplinare.

Per descrivere come i paesi considerati in questa sede affrontano nella pratica le sfide di integrazione poste in precedenza, analizzeremo i livelli di coordinamento delle politiche dell'innovazione di Italia, Francia e Germania tramite il modello generico TG, che ne prevede quattro (Figura 8.26):

Livello 1. (High-level cross-cutting policy: l'alto coordinamento). Il primo e il più alto livello di coordinamento è quello a cui spetta la definizione delle priorità generali e strategiche per l'intero Sistema Nazionale dell'Innovazione, a questo livello spetta la definizione delle politiche dell'innovazione, le linee strategiche e le politiche di finanziamento della ricerca oltre che le politiche industriali ad esse connesse. Ge-

²⁹⁶ John de la Mothe ha sottolineato questo aspetto inter-istituzionale nel suo descrizione della governance: "la governance riguarda la movimentazione di complessità e la gestione dei flussi dinamici, è fondamentalmente interdipendenza, collegamenti, reti, associazioni, co-evoluzione e reciproco adjustment".

neralmente affidato al parlamento di concerto con il governo centrale, questo livello di coordinamento può essere realizzato anche tramite comitati permanenti di *consulenza* al governo o sottocommissioni permanenti (o mobili) in seno al Parlamento.

Livello 2. (Ministry mission-centred coordination). Il secondo è un livello di coordinamento di tipo orizzontale e riguarda il coordinamento tra ministeri differenti, ha il compito di punta ad incoraggiare i ministeri a perseguire politiche integrate e indipendenti da pressioni esogene sulle proprie responsabilità di settore. In pratica questo livello di coordinamento può coinvolgere aspetti amministrativi, questioni politiche e strategiche o entrambe le cose. In alcuni paesi esistono soggetti interministeriali con questa funzione che hanno il compito anche di coordinarsi con il *livello 1*.

Livello 3. (Detailed Policy development, coordination). È il livello più operativo, orientato a rendere le azioni delle agenzie di finanziamento, laddove esistano, in un insieme coerente. A questo livello spettano prevalentemente compiti di coordinamento amministrativo, come il coordinamento delle attività di finanziamento dei piani e dei programmi di ricerca e innovazione, come ad esempio co-programming fra soggetti differenti.

Livello 4. (Research and innovation performers). Questo livello prevede il coordinamento tra coloro che effettivamente fanno ricerca e innovazione (università, enti di ricerca, aziende, fondazioni, ecc.). Il coordinamento, a questo livello, tende ad essere, generalmente, auto-organizzato, raramente sono previsti meccanismi formali.

Malgrado l'apparente complessità della Figura 8.26, la rete dei flussi gestionali, informativi e operativi è, nella realtà, molto più semplice. Secondo Technopolis, che ha ideato il modello e sviluppato analisi su numerosi paesi del mondo a tal proposito, la maggior parte dei flussi verticali, nella pratica, sono formali e quelli orizzontali, forse più importanti di quelli verticali per l'efficienza dei sistemi, sono poco efficienti o, addirittura, non previsti. In Italia, per esempio, il modello è difficilissimo da applicare perché il livello di coordinamento interministeriale non esiste e il finanziamento non è affidato ad un soggetto dedicato ma alla programmazione economica generale. In tutti e tre i paesi, invece, esiste una distinzione netta fra la gestione della ricerca affidata ai Ministeri dell'Istruzione e della Ricerca (o dell'Industria) e la gestione della ricerca vigilata dai Ministeri cosiddetti "strumentali" o "settoriali" come quelli dell'agricoltura, della sanità, del lavoro, dell'energia. La questione dell'autonomia funzionale, del finanziamento e degli obiettivi strategici degli Istituti di ricerca della seconda famiglia è questione assai dibattuta negli studi di settore e ogni paese la affronta in modo differente.

8.4.3 Assetti istituzionali e governance in Germania, Francia e Italia

Il sistema tedesco

La struttura federale del sistema politico tedesco, fa sì che il governo centrale e i governi federali (16 Länder) condividano la responsabilità politica del finanziamento alle politiche di ricerca e innovazione. A livello centrale, il *Ministero federale dell'Istruzione e della ricerca* (BMBF) ha la responsabilità principale della politica di ricerca. Il *Ministero Federale dell'Economia e della Tecnologia* (BMWi) è responsabile, invece, per l'innovazione e la politica tecnologica, nonché per alcuni settori della politica di ricerca e sviluppo, prevedendo, ad esempio, misure indirette orientate alle PMI, programmi mission-oriented nel settore della ricerca energetica, aerospaziale e di ricerca sui trasporti e si occupa di questioni riguardanti un *ambiente* favorevole all'innovazione. Inoltre, diversi ministeri settoriali mantengono, come in Italia, i propri istituti di ricerca ('*Ressortforschungseinrichtungen*').

Livello 1 del modello TG- A differenza di altri paesi europei, in Germania non esiste un unico consiglio strategico per coordinare le politiche di ricerca e/o di innovazione ma il **Parlamento** tedesco approva il bilancio per la Ricerca e dispone di un *Comitato Permanente per l'istruzione, la ricerca e il Technology Assessment*.

Per coordinare le politiche di ricerca fra il governo federale e i governi locali, la Germania ha istituito la *Conferenza Congiunta della Scienza (GWK)*.

Esiste, poi, il Consiglio tedesco della Scienza e della Filosofia (*Wissenschaftsrat - WR*), un Istituto che collabora con i rappresentanti di livello locale e statale, la cui funzione principale è quella di valutare e consigliare sullo sviluppo della scienza, della ricerca e dell'istruzione superiore. Infine, in Germania, La Fondazione tedesca per la ricerca (*Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG*) ha un ruolo centrale nel finanziamento della ricerca di base e nell'integrazione dei finanziamenti istituzionale per la ricerca di base con il finanziamento di progetti-tipo.

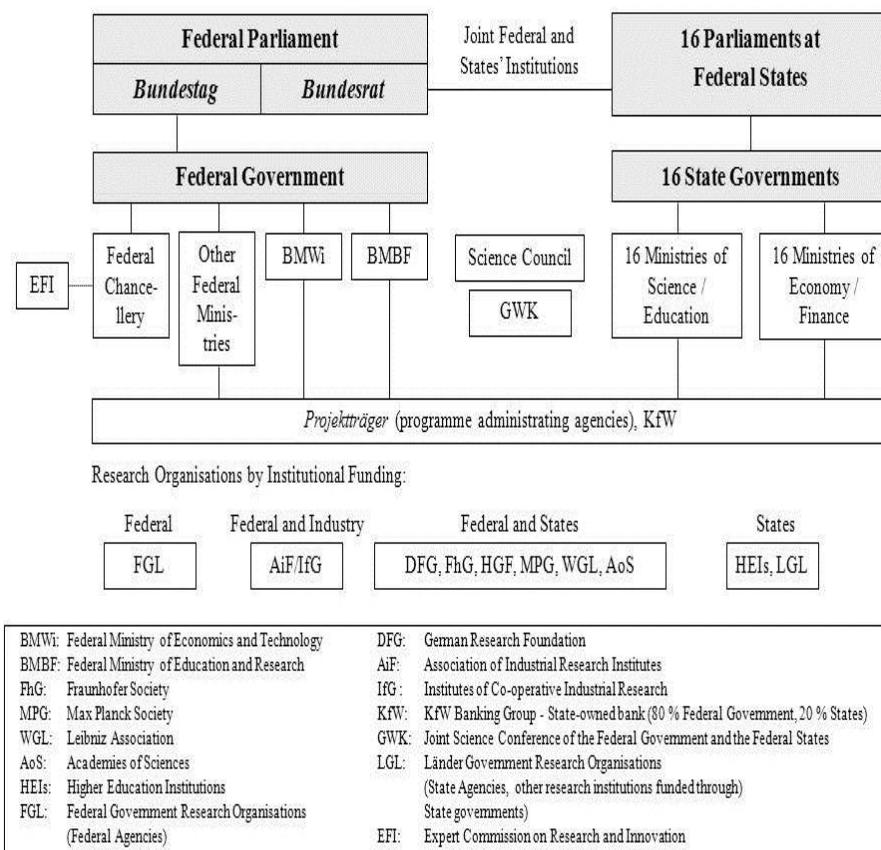
Livello 2/3 del modello TG- La maggior parte dei programmi pubblici di finanziamento di R&S sono amministrati e gestiti da una serie di agenzie di attuazione (*Projektträger*), che si trovano, per lo più, nei grandi centri di ricerca, esiste, inoltre, la Federazione tedesca per la ricerca industriale (AIF) che si occupa della promozione di R&S applicata, a beneficio delle piccole e medie imprese (Pmi) (Figura 8.27).

Nonostante i livelli di coordinamento siano molteplici, sia a Livello 1, sia a Livello 2 e 3, l'efficienza tedesca conferma la sua tradizione, i documenti programmatici sono all'insegna della continuità, il coordinamento orizzontale sembra funzionare abbastanza bene se si guardano i dati di performance. Il finanziamento è stabile- se non in crescita costante rispetto al Pil- e il grado di attrattività sta migliorando, la Germania si colloca fra i paesi leader dell'innovazione in Europa anche su questo fronte. L'unica questione in termini di governance degna di nota, sembra essere il coordinamento fra il livello statale e i Länder, da tempo il governo centrale cerca di recuperare "potere" rispetto ai Länder che si oppongono strenuamente. Anche perché

ogni Lander ha individuato la sua specializzazione in termini di innovazione, molto legata al proprio tessuto produttivo territoriale e alla propria economia.

Livello 4 del modello TG- La ricerca in Germania è condotta da una gamma variegata di attori. La ricerca privata è responsabile del 75% circa della spesa complessiva per R&S. I 415 istituti di ricerca universitari (HEI) finanziano il 18% circa del totale della ricerca effettuata in Germania. Inoltre, vi è una vasta gamma di organizzazioni di ricerca pubblica (OPR) in Germania che svolge circa il 15% del totale in R&S, la loro rilevanza quantitativa del sistema di ricerca *tedesco è paragonabile a quella delle università.*

Figura 8.27 **Assetto Istituzionale e governance del sistema dell'Innovazione in Germania**



Fonte: Piattaforma Era- Watch, Commissione europea; autorappresentazione del Paese Tedesco

FOCUS Sistema tedesco

Organismi pubblici di ricerca in Germania

Gli Organismi pubblici di ricerca in Germania (il corrispettivo degli Enti Pubblici di Ricerca in Italia) sono composti da molte organizzazioni e istituzioni diverse, con una varietà di modelli di governance e di finanziamento e con ruoli molto diversi all'interno del sistema di ricerca tedesco, che vanno dagli istituti esclusivamente dedicati alla *ricerca di base* (tra l'altro impegnati nell'educazione PhD), agli istituti di *ricerca applicata* concentrati principalmente sulla cooperazione con l'industria. Una caratteristica comune di tutti gli OPR è che ricevono un finanziamento di base da parte dei governi federali o dei Länder, anche se in misura diversa.

La maggior parte delle organizzazioni pubbliche di ricerca (non universitarie) sono organizzate sotto l'ombrello di quattro organizzazioni principali:

Il MPG (Max Planck Society) che gestisce, attualmente, 80 istituti di ricerca e gruppi di lavoro, soprattutto nel settore della ricerca di base; il cui finanziamento (istituzionale) di base nel 2012 ammontava a 1.5 miliardi di euro;

La FhG (Fraunhofer Society) mantiene più di 80 unità di ricerca e svolge attività di ricerca applicata e offre competenze scientifiche e tecniche per le imprese, in particolare per le PMI. Nel 2012 ha ottenuto 1,8 miliardi di finanziamento, di cui 1.5 miliardi di euro è stato generato attraverso contratti di ricerca. Più del 70% delle entrate del FhG deriva da contratti con l'industria e dai progetti di ricerca finanziati con fondi pubblici. Quasi il 30% è legato al contributo di governi federali e Länder tedeschi come finanziamento di base.

L'HGF (Helmholtz Association) è una comunità di 18 centri di ricerca ed è la più grande associazione di ricerca scientifica della Germania destinata alla ricerca che richiede installazioni su larga scala. La sua missione è quella di realizzare attività di ricerca per affrontare le grandi sfide del nostro tempo. Il bilancio 2012 è stato pari a 3.6 miliardi di euro. Circa due terzi di questo finanziamento proviene da sponsor pubblici.

la WGL (Leibniz Association) comprende 86 istituzioni di ricerca e strutture di servizio che lavorano come interfaccia fra la ricerca di base e la ricerca applicata; il bilancio istituzionale nel 2012 ammontava a 1.4 miliardi di euro.

Le organizzazioni di cui sopra si differenziano per il loro grado di integrazione organizzativa. Mentre il Max Planck e il Fraunhofer sono organizzazioni integrate e gestite da un forte quartier generale, la Leibniz Association e la *Helmholtz Association* sono organizzazioni-ombrello flessibili, "sciolte" in istituti giuridicamente indipendenti.

Con il "Patto per la ricerca e l'innovazione" nel 2005, che mirava a migliorare la qualità e le prestazioni di ricerca in Germania, il governo ha deciso di aumentare il bilancio di ciascuna delle quattro organizzazioni del 3% annuo per il periodo 2006-2010. A loro volta, le organizzazioni si sono impegnate ad aumentare la qualità e l'efficienza delle proprie prestazioni. Nel 2009, l'iniziativa è stata rinnovata ed è stato aumentato l'incremento del finanziamento alle organizzazioni scientifiche e di ricerca dal 3% al 5% ogni annuo, fino al 2015.

In fine, in Germania, i singoli ministeri federali nonché i ministeri dei Länder hanno i loro istituti di ricerca per adempiere a compiti diversi (agenzie di ricerca governati-

ve)²⁹⁷. Le Agenzie di Ricerca Governative sono integrate nei ministeri particolari ma sono indipendenti in termini di ricerca, i Ministeri non hanno alcuna influenza sui risultati della ricerca e sulla pubblicazione dei risultati. Secondo un documento - pubblicato nel 2004 e rivisto nel 2006 - le Agenzie di ricerca governative sono soggette alla concorrenza "normale" e al monitoraggio qualitativo come tutti gli altri istituti di ricerca. I risultati della ricerca di queste agenzie sono pubblicati su pubblicazioni scientifiche riconosciute, gli scienziati e i ricercatori che lavorano in tali istituti lavorano, anche, come membri dei consigli editoriali di editori scientifici. Rispetto a queste agenzie non vi è un trasferimento diretto di conoscenza nel pubblico dominio e non è prevista l'applicazione dei risultati di queste agenzie da parte delle imprese private. Le Agenzie di ricerca governative forniscono ai ministeri conoscenza scientifica come base per le loro decisioni di finanziamento e sostengono l'amministrazione nello svolgimento dei compiti "sovrani", come quelli necessari alla sicurezza dello stato o nel campo della standardizzazione, ecc. Inoltre, il finanziamento di terzi è destinato a completare il bilancio di queste agenzie e a garantire la concorrenza permanente con le università e gli altri istituti non universitari.

Questi Istituti sono importanti nel campo della ricerca "preventiva", sono considerati *antenne*, cioè, aiutano a scoprire nuovi sviluppi scientifici, rischi tecnologici o, per esempio, minacce per la salute pubblica in una fase precoce. Dal febbraio 2005, gli istituti di ricerca di questo tipo sono stati organizzati in un'associazione nazionale: "Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen"²⁹⁸.

Il sistema francese

La governance del sistema di ricerca e innovazione francese è in continua evoluzione da circa dieci anni, le numerose riforme recenti hanno avuto l'obiettivo di definire con più precisione rispetto al passato le funzioni degli attori del sistema e migliorare le prestazioni generali. La spinta riformista deriva dalla diagnosi del governo francese secondo cui gli attori della ricerca in Francia non riuscivano a costruire relazioni abbastanza sinergiche fra loro. La sinergia e l'interscambio hanno rappresentato, quindi, gli obiettivi dominanti delle recenti modifiche della *governance* della ricerca e dell'innovazione in Francia. L'imperativo della competitività ha spinto, inoltre, verso una distribuzione di finanziamento su base competitiva pur mantenendo stabile, a livello generale, le risorse investite in ricerca e innovazione rispetto al PIL. La *Loi de programme pour la recherche* (legge programmatica della ricerca -n. 450/2006), ap-

²⁹⁷ Il corrispettivo Italiano di questi istituti è rappresentato da tutti gli Enti Pubblici di Ricerca non vigilati dal Miur, come l'ISS- Istituto Superiore di sanità-, l'Ispra - Istituto per la protezione Ambientale- il Cra- istituto ricerca agroalimentare, l'Isfol - Istituto di ricerca in materia di formazione, lavoro ed inclusione sociale, ma anche da alcuni EPR vigilati dal Miur come l'Ingv - Istituto di ricerca di geofisica e vulcanologia, ecc. Per un elenco completo delle Agenzie Governative di ricerca dipartimentale in Germania:

http://www.ressortforschung.de/de/ueber_uns/index.htm.

²⁹⁸ Estratto dall'accordo di coalizione tra la CDU, CSU e SPD (legislatura 18) da 27 Nov 2013 - Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen- "La ricerca dipartimentale fornisce contributi importanti alla ricerca tedesca. Ci impegniamo per un rafforzamento della ricerca dipartimentale e faremo in modo che tutti gli istituti di ricerca dipartimentali possono beneficiare dei vantaggi della legge libertà accademica"- <http://www.ressortforschung.de/de/home/index.htm>.

provata dall'Assemblea Nazionale nel luglio 2006, costituisce il nuovo strumento legislativo che il Governo ha utilizzato per riorganizzare il sistema di ricerca puntando, da una parte, a dinamizzare la ricerca incrementando le risorse ad essa destinate, e dall'altra ad essere esso stesso, secondo una visione centralistica della governance del sistema, il vero artefice nella definizione della politica e delle priorità di ricerca tramite l'istituzione di nuovi strumenti e soggetti (Agenzie di valutazione, programmazione, organi consultivi ecc.). Le riforme francesi hanno puntato, dunque, alla definizione e organizzazione di tre funzioni prevalenti individuate come strategiche: la definizione delle politiche (livello politico), l'attuazione dei programmi di ricerca (finanziamento e programmazione) e la realizzazione delle sinergie (le regole per gli "esecutori" della ricerca). L'obiettivo era anche quello di semplificare la mission ad ogni livello per semplificare anche l'attività di valutazione che, negli ultimi anni aveva subito forti critiche interne alla comunità scientifica.

L'organizzazione attuale del sistema francese è descrivibile sulla base di quattro funzioni prevalenti (Figura 8.28):

- **L'orientamento politico** (Livello 1 E 2 del modello TG): la definizione della politica di ricerca, gli obiettivi generali del bilancio globale e la politica della ricerca pubblica. Tale ruolo, a livello governativo, è affidato prevalentemente al Ministero dell'Istruzione superiore e della ricerca (MESR) che progetta e coordina la politica della ricerca, assistito da organi consultivi tra cui il *Conseil Supérieur pour la Science et la Technologie* e l'*Alto consiglio per la scienza e la tecnologia*, quest'ultimo propone la strategia nazionale di ampio respiro per la ricerca e partecipa alla valutazione della sua applicazione. Anche il Ministero per il Le Attività produttive (MRP) è responsabile per la ricerca industriale e svolge un ruolo specifico in relazione alla ricerca del settore privato, quest'ultimo, come vedremo, ha lanciato negli ultimi anni un programma per l'innovazione dedicata ai *Poli per la competitività*.
- A livello parlamentare in Francia, già nel 1983, è stato istituito *'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST)*, l'Ufficio Parlamentare della valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche²⁹⁹. Nei primi anni 80, in occasione di una serie di dibattiti che richiedevano competenze specifiche, quali, per esempio, l'orientamento al nucleare, il Parlamento aveva scoperto di non essere in grado di prendere decisioni governative indipendenti su un'ampia gamma di questioni politiche legate alla scienza e alla tecnologia. Il Parlamento decise, quindi, di sviluppare un proprio organo di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche. Creato dalla legge n. 609 del luglio 1983, a seguito di un voto unanime in Parlamento, la missione dell'*OPECST*, consiste proprio nell'informare il Parlamento relativamente alle conseguenze delle scelte legate alla scienza e alla tecnologia, prima che il Parla-

²⁹⁹ *'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST)*, <http://www.senat.fr/opecest/index.html>.

mento leggeri. A tal fine, l'Ufficio "raccolge le informazioni, implementa curriculum e svolge valutazioni." L'*OPECST* è un soggetto intermedio tra il mondo politico e il mondo della ricerca. Deve essere attento alla comunità della ricerca e consultare gli esperti. Così, per svolgere il suo lavoro, l'*OPECST* è assistito, a sua volta, da un Consiglio Scientifico che riflette nella sua composizione la diversità delle discipline scientifiche e tecnologiche, composta da ventiquattro personalità di alto livello scientifico scelte per la loro competenza. Finora, i temi trattati dall'*OPECST* sono stati divisi prevalentemente quattro grandi temi: energia, ambiente, nuove tecnologie e scienze della vita.

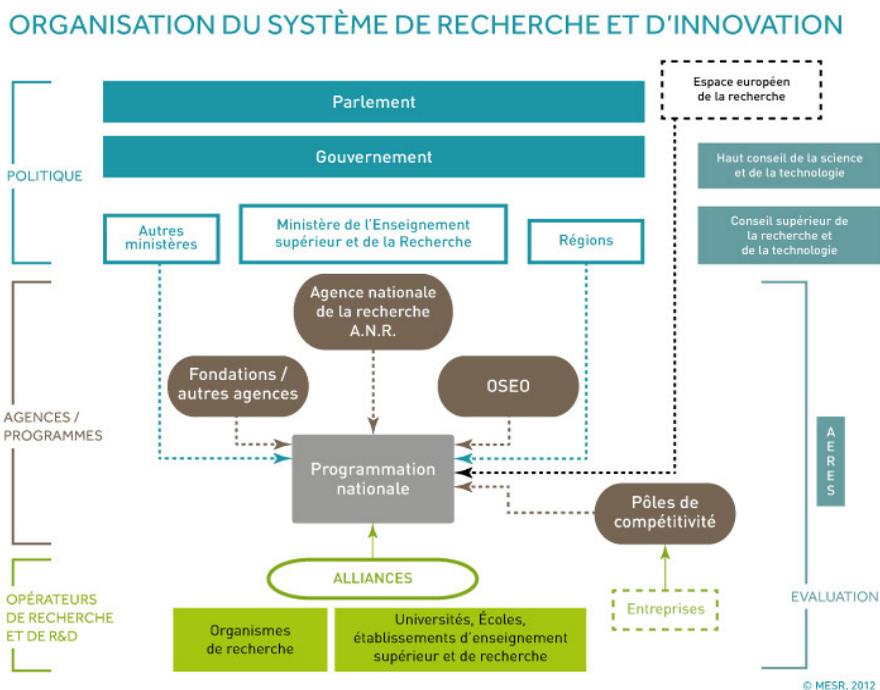
- **Livello 3 del modello TG- La programmazione:** formulazione delle priorità tematiche per settore e allocazione delle risorse. Tale ruolo è affidato alle agenzie di finanziamento come l'ANR e la Bpifrance. L'ANR (Agenzia nazionale per la Ricerca) è responsabile del finanziamento della ricerca verso ambiti prioritari come, per esempio, quello biomedico, quello dello sviluppo sostenibile oppure quello delle scienze e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
- **Livello 4 del modello TG- La ricerca:** gli istituti di ricerca e gli operatori di ricerca autonomi – enti di ricerca come il CNRS e le Università– assicurano generalmente la messa in pratica delle politiche e dei grandi programmi di ricerca.
- **La Valutazione**³⁰⁰. Il Consiglio superiore della valutazione della ricerca e dell'istruzione superiore (che sostituisce la valutazione dell'Agenzia della ricerca e dell'istruzione superiore, AERES) può realizzare report di valutazione direttamente o assicurare valutazione tramite altri organismi accreditati.

Il canale fondamentale per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione è il bilancio generale interministeriale (il MIRES). Il Ministero dell'Istruzione e della ricerca è il Ministero che coordina il MIRES ed è responsabile dell'attuazione del piano di bilancio concordato. Il fondo MIRES coordina e unisce i finanziamenti del Ministero della ricerca e dell'istruzione superiore, del Ministero dell'Economia e delle finanze, del Ministero per le Attività produttive e dei diversi altri ministeri responsabili a vario titolo di enti e programmi di ricerca (Difesa, Cultura e della Comunicazione, Ecologia, Energia, Sviluppo Sostenibile e del Mare, Alimentazione e l'Agricoltura e Pesca).

Esistono, poi, i "gruppi di consultazione settoriali", creati dalla direzione generale della ricerca del MESR, al fine di assicurare coerenza nazionale e permettere una migliore articolazione del coordinamento della programmazione a livello comunitario, nazionale e regionale, allo scopo di aumentare l'efficienza della programmazione della ricerca.

³⁰⁰ La valutazione nel modello TG non è rintracciabile all'interno dei 4 livelli, in quanto implicitamente trasversale all'interno dei sistemi; nel caso francese trova invece specifica collocazione ed è affidata all'AERES (Figura 8.28).

Figura 8.28 Assetto Istituzionale e governance del sistema dell'Innovazione in Francia



Fonte: Piattaforma Era-Watch, Commissione europea; autorappresentazione della Francia realizzata dal MESR

Inoltre, a **livello 1** di coordinamento (il cosiddetto livello politico), degno di nota, in Francia, è l'Alto Consiglio per la Scienza e la Tecnologia (*Haut Conseil de la Science et de la technologie*³⁰¹ -HCST), un organo consultivo composto da personalità di alto livello, scelte in relazione alle loro competenze in materia di ricerca scientifica e nominate per un periodo di 4 anni. L'HCST ha la missione di dare indicazioni al Governo su tutte le questioni relative alle politiche di ricerca e di innovazione tecnologica ed in particolare: contribuire alla riflessione politica e alla definizione di strategie e priorità di ricerca; individuare un piano di azioni sulle evoluzioni sociali, economiche e culturali in Francia e nel mondo; definire una strategia di azioni per far fronte alla crisi di vocazione scientifica. Pur essendo stato istituito nel 2006, nel mese di giugno del 2008, il Consiglio di Modernizzazione delle Politiche Pubbliche ha raccomandato la riforma dell'HCST.

Le modifiche suggerite avevano tre obiettivi:

³⁰¹ HCST, Haut Conseil de la Science et de la technologie <http://www.hcst.fr>.

1. *avere un Consiglio superiore a carattere interdipartimentale;*
2. *dare all'alto Consiglio superiore una componente internazionale;*
3. *fare in modo che fosse rappresentativo dei bisogni della società.*

A seguito di tali suggerimenti, nel 2008 sono state apportate alcune modifiche all'HSTC:

1. l'Alto Consiglio è, ora, presieduto dal Primo Ministro e non più dal Presidente della Repubblica.
2. L'Alto Consiglio può affrontare su propria iniziativa questioni per le quali ritiene che sia urgente richiamare l'attenzione del governo.
3. Il Governo deve rendere pubblici i pareri e le raccomandazioni della relazione annuale dell'HCST, entro un anno dalla sua pubblicazione.
4. La composizione si è notevolmente evoluta, i membri attuali sono ventuno personalità di alto livello che lavorano in tutti i settori della conoscenza scientifica e tecnologica.

Il Segretariato permanente dell'HCST è affidato alla Direzione Generale per la Ricerca e l'Innovazione (DGRI) del Ministero dell'Istruzione superiore e della ricerca.

A livello 3 di coordinamento, l'Agenzia Nazionale della Ricerca francese è sicuramente un soggetto di coordinamento più interessante e nuove.³⁰² Creata nel 2005 per organizzare il finanziamento di progetti con il fine di dare impulso al settore della ricerca, l'ANR attribuisce grande importanza:

- alla promozione della creatività, stimolando nuove idee e collaborazioni;
- al targeting delle priorità economiche e sociali attraverso la consultazione con gli altri operatori della ricerca;
- alle azioni interdisciplinari;
- ai collegamenti tra i settori pubblico e privato;
- allo sviluppo di collaborazioni internazionali ed europee.

L'ANR è organizzata in 8 dipartimenti scientifici: sei dipartimenti sono dedicati ad ampie aree scientifiche e priorità e gli altri due sono dedicati alla promozione di partenariati pubblico-privato e a temi esplorativi ed emergenti di ricerca. Le aree scientifiche dei sei dipartimenti dell'ANR sono: Ambiente e risorse biologiche; Ingegneria, Processi e Sicurezza; Salute e Biologia; Scienze della comunicazione e tecnologie dell'informazione; energia sostenibile; scienze sociali e umanistiche.

³⁰² ANR, L'Agence Nationale de la Recherche <http://www.agence-nationale-recherche.fr>.

FOCUS Sistema Francese

Il mercato del lavoro e i poli per la competitività

Nel 2010 (dati pubblicati nel 2013) il 3,9% delle pubblicazioni scientifiche mondiali sono state francesi e l'indice di impatto di queste pubblicazioni sta crescendo più velocemente rispetto alla media dei suoi concorrenti. La ricerca francese mostra una forte specializzazione nella matematica, nell'astronomia e nell'astrofisica.

Nelle discipline legate all'agricoltura, alla biologia vegetale, alla Chimica Generale e al "food", le pubblicazioni francesi sono le più citate a livello internazionale.

Secondo il monitoraggio del 2013³⁰³ sullo stato dell'Innovazione in Francia sono 515.500 le persone che lavorano nel settore della ricerca in Francia, 393.100 a tempo pieno. La Francia ha 239.600 ricercatori a tempo pieno che la pongono al secondo posto dell'Unione europea per numero di ricercatori dopo la Germania e prima del Regno Unito:

- 99.700 ricercatori nel settore pubblico;
- 139.900 ricercatori nel privato;
 - Il 35% delle donne tra i ricercatori nella ricerca pubblica;
 - Il 20% delle donne tra i ricercatori nel mondo privato;

La Francia si colloca dietro al Giappone e agli Stati Uniti per numero di ricercatori ogni mille abitanti (8,5 a fronte dei 10 per mille del Giappone nel 2009 e del 9,1 per mille nel 2010 degli USA), ma davanti al Regno Unito (7,5 per mille), la Germania (7,8 per mille), la Spagna (5,8 per mille) e l'Italia (4,2 per mille). Molti paesi più piccoli sono in prima linea, tra cui la Finlandia (15,4 per mille) e la Svezia (9,9 per mille).

In Francia esistono: 290 scuole di dottorato; 68.700 studenti iscritti ai corsi di dottorato; 26 centri di ricerca e di istruzione superiore (PRES); 34 Carnot Institutes; 39 partenariati tra università e fondazioni; 12.500 medici laureati nel 2010; 2.600 aziende beneficiarie della "Young Innovative Company" (JEI) nel 2010.

La Francia è sesta nella classifica mondiale delle pubblicazioni scientifiche; quarta nella classifica del sistema europeo dei brevetti; settima nel sistema dei brevetti degli Stati Uniti. Nel 2004 è stato lanciato anche il programma industriale sui "poli di competitività" creati per mobilitare i fattori chiave della competitività e per sviluppare la crescita e l'impiego sui mercati in espansione. Ogni polo (sono 71) è legato ad una partnership, basata su un tema specifico e su una specifica regione.

Un cluster di competitività riunisce grandi e piccole imprese, laboratori di ricerca e le università del territorio, lavorano tutti insieme in una regione specifica per sviluppare sinergie e sforzi cooperativi. Altri partner possono essere acceduti ai poli, quali le autorità pubbliche, locali o nazionali, e anche le imprese che forniscono servizi di business. L'obiettivo di poli di competitività è quello di costruire sinergie e progetti di

³⁰³ *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche* pubblicato dal Ministero dell'Istruzione superiore di Francia, Dipartimento di ricerca, dei sistemi informativi e degli studi statistici, 6° edizione, 2013.

collaborazione innovativi, al fine di offrire partner e occasioni di competitività alle aziende sia in Francia che all'estero. Il Programma è gestito da un'istituzione centrale che si occupa delle politiche territoriali da quaranta anni che nel 2005 ha cambiato denominazione, da DATAR (Delegazione alla pianificazione del territorio e alla politica regionale) a CIACT (Comitato interministeriale alla pianificazione e alla competitività territoriale).

Figura 8.29 Mappa dei Poli di competitività e innovazione in Francia (2013)



Fonte <http://competitivite.gouv.fr/>.

Il sistema italiano

Come è stato descritto in precedenza, la quota di spesa pubblica in ricerca e innovazione in Italia, rispetto alla quota di spesa privata, è di vitale importanza per la sopravvivenza del sistema innovativo italiano. In Italia, infatti, la spesa pubblica copre il 45% della spesa totale, a fronte del 30% della Germania e del 35% della Francia, questo dato rende determinante il ruolo, l'efficienza e l'efficacia del sistema della ricerca pubblica in Italia e la capacità del sistema pubblico di relazionarsi con il sistema privato.

Purtroppo, però, non esiste in Italia una governance integrata dei soggetti pubblici che agiscono nel sistema della ricerca e dell'innovazione, non esistono organi di coordinamento interministeriale dedicati alla ricerca (livello orizzontale), né tantomeno coordinamenti dedicati al rapporto fra Ministeri competenti in ricerca, fra questi e le Regioni o fra questi e i territori (coordinamento verticale). Non esistono associazioni di Enti di ricerca dipartimentale (come in Germania) e il Sistema Universitario esprime relazioni sinergiche con gli enti pubblici di ricerca e con le aziende private solo raramente e solo relativamente ad alcune discipline. Questa frammentazione è figlia di un approccio verticistico del secolo scorso e la creazione di un nuovo sistema integrato rappresenta la più grande sfida del sistema dell'innovazione italiano.

In Italia, infatti, il flusso delle risorse dedicate alla ricerca e all'innovazione viaggia attraverso la programmazione economica generale annuale e un'Agenzia della ricerca deputata al finanziamento del sistema della ricerca pubblica nel suo complesso viene ipotizzata da anni ma ancora non è stata istituita.

Questo non sarebbe un male di per sé, l'orientamento *open* e sistemico all'innovazione, in fondo, propone un sistema a rete in cui l'innovazione percorra trasversalmente tutti i settori creando sinergie anche fra diversi ambiti, ma in Italia, stando ai dati, l'effetto di tale approccio "diffuso" non ha carattere sinergico. Il sistema è abbastanza ingessato e frammentato, la mobilità dei ricercatori bassa (si eleva solo quando si prova a misurare la mobilità internazionale), il tasso dell'investimento delle imprese è bassissimo, le collaborazioni fra imprese, enti di ricerca e università sono sotto la media europea. A fronte di questo quadro sconsolante, resiste la qualità delle strutture di ricerca pubblica, la qualità della produzione scientifica nazionale e la capacità innovativa generale di un sistema che pur in assenza di un coordinamento politico forte trova le sue soluzioni.

L'emergenza più grande è, dunque, l'assenza di un coordinamento chiaro e pluriennale, oltre che trasversale, delle politiche di ricerca in Italia, assenza programmatica che si accompagna ad una incertezza costante delle risorse finanziarie dedicate al sistema della ricerca in generale, vista la riprogrammazione annuale che subisce.

La crisi economica ha influito radicalmente sul modo di affrontare le sfide di programmazione e integrazione del sistema innovativo italiano, riducendo spesso le risorse pubbliche a disposizione, limitando la possibilità di assumere nuovo personale di ricerca e spingendo verso una prestazione più efficace ed efficiente del settore

pubblico in generale tramite la revisione della spesa, in sostanza le iniziative di spending review investono anche la ricerca³⁰⁴.

Quanto all'organizzazione in livelli di coordinamento, verticali e orizzontali, è difficile disegnare il modello italiano, fortemente verticistico e frammentato l'architettura istituzionale italiana non risponde ai livelli di coordinamento individuati dal framework di TG.

Livello 1 e 2 del modello TG- A livello politico e di indirizzo, in Italia, il **Parlamento**, organizzato in commissioni parlamentari settoriali, affida alle commissioni "cultura" (del Senato e della Camera) il tema della ricerca, mentre la commissione "industria" che si occupa delle politiche industriali è generalmente interessata dai programmi di innovazione tecnologica sul fronte delle imprese private. Questa distinzione rispecchia un approccio novecentesco del sistema Italiano che vede ricerca pubblica e privata vivere in mondi separati. A questo proposito, nel 2014, la Commissione del Senato ha approvato all'unanimità una risoluzione³⁰⁵ che propone proprio una revisione generale della governance del sistema di ricerca pubblica del paese, a valle di una lunga serie di audizioni con gli attori del sistema. Tale risoluzione propone il superamento dell'attuale frammentazione tramite una serie di interventi strutturali e amministrativi importanti, l'istituzione di un Agenzia Nazionale della Ricerca e il raddoppio dei fondi nazionali dedicati alla ricerca.

Il **Consiglio dei Ministri** è un protagonista di primo piano della struttura di governance del sistema di ricerca e innovazione in Italia, definisce le priorità politiche del Programma nazionale della ricerca (Pnr) e lo approva su proposta del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (Miur) che lo elabora. Il Miur coordina la preparazione del Pnr triennale in consultazione con altri Ministeri, con le Regioni e con altri soggetti interessati. Il Pnr individua le linee strategiche e gli ambiti in cui il sistema italiano dovrebbe investire, l'ultimo è stato accompagnato da HIT2020, il programma nazionale legato ad Horizon 2020 che ha definito la strategia italiana di programmazione pluriennale di ricerca e innovazione nel quadro dell'Unione.

Il Miur è il principale attore del sistema, responsabile del coordinamento delle attività scientifiche nazionali ed internazionali, supervisiona il sistema accademico, finanzia le Università e una serie di enti di ricerca (non tutti), sostiene la ricerca pubblica e privata e lo sviluppo tecnologico. I Ministeri della Salute, del Lavoro, delle Politiche Agricole e dell'Ambiente, vigilano, poi su una serie di Enti di ricerca Pubblici detti

³⁰⁴ Overview Italy, Era-Watch 2015.

³⁰⁵ Risoluzione della 7ª commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) su iniziativa del senatore Bocchino, approvata il 7 ottobre 2014, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sugli enti pubblici di ricerca: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/804281.pdf>.

"strumentali" ai quali è riconosciuta pari dignità scientifica rispetto a tutti gli altri EPR, pur essendo esclusi dal Pnr.

Livello 3 del modello TG- In Italia, le risorse per attuare le politiche pubbliche sono principalmente distribuite attraverso la legge annuale di Stabilità, approvata dal Parlamento ogni anno a dicembre e dal Def (documento *programmatico* di economia e finanza del governo) in questo ambito sono definite anche le dotazioni annuali per la ricerca e l'innovazione. Nonostante l'obiettivo dichiarato dal governo nel 2013 fosse quello di raggiungere entro il 2020 un rapporto tra la spesa e il PIL pari all'1,53%, la spesa per R&S in Italia rispetto al PIL è, sostanzialmente, stabile dal 2009, ferma all'1,26%.

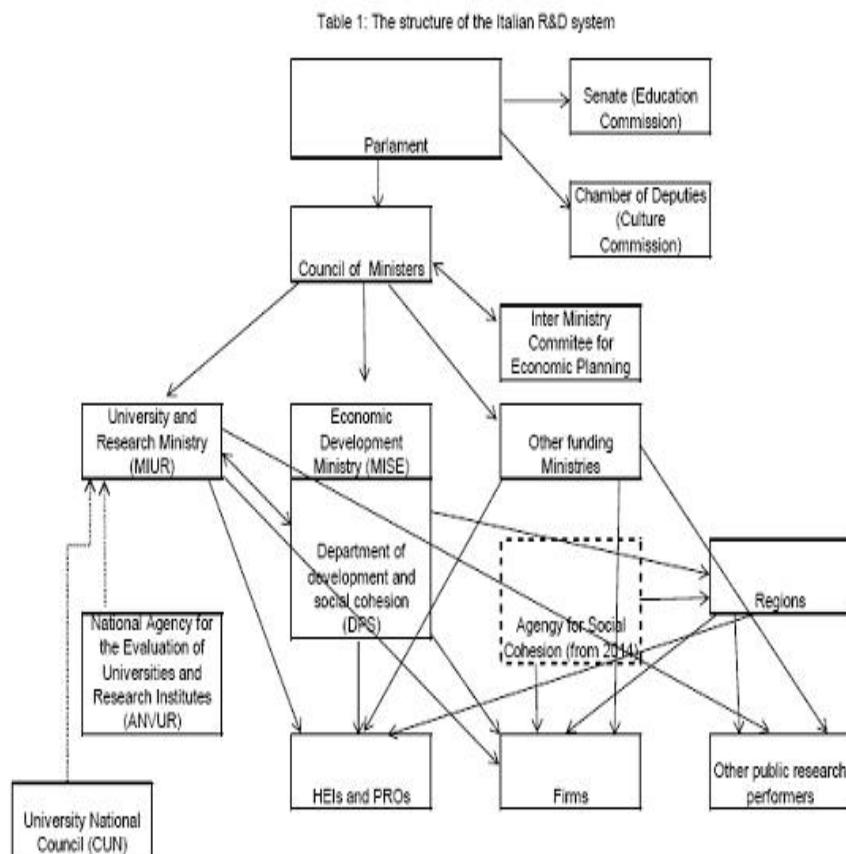
Anche il "Dipartimento di programmazione economica" della Presidenza del Consiglio dei Ministri (il Cipe) ha il ruolo di coordinare i temi della scienza e del trasferimento tecnologico, concentrandosi su azioni di medio e lungo termine, ma questo è solo uno dei suoi numerosi ruoli di programmazione economica del CIPE.

All'interno del Ministero per lo Sviluppo economico (Mise) che gestisce l'innovazione industriale, il Dipartimento per la competitività si occupa anche di innovazione tecnologica ed è responsabile per le politiche industriali, i distretti industriali, le politiche energetiche, le politiche per le PMI e gli strumenti a sostegno del sistema produttivo e vigila l'ENEA (ente di ricerca dedicato alle politiche energetiche).

Il Dipartimento di sviluppo e coesione sociale (Dps), che è stato appena sostituito dall'Agenzia per la Coesione, è responsabile della pianificazione, del coordinamento e della gestione e dei fondi strutturali europei.

L'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e degli istituti di ricerca (Anvur) è l'istituzione responsabile della valutazione dell'Università e degli Epr (Enti pubblici di ricerca) e fornisce periodicamente i criteri per l'assegnazione di fondi istituzionali, ma è in una fase sperimentale.

Figura 8.30 Assetto Istituzionale e governance del sistema dell'Innovazione in Italia



Fonte: Piattaforma Era- Watch, Commissione europea; autorappresentazione dell'Italia

Livello 4 del modello TG- I soggetti attuatori di ricerca in Italia, sono molteplici. Quelli pubblici fanno riferimento prevalentemente alle Università, agli EPR vigilati dal Miur e agli EPR vigilati da altri ministeri. Esiste, poi, una costellazione variegata di soggetti pubblici nell'ambito sanitario a cui sono affidati ingenti risorse per la ricerca clinica (IRCCS-Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico). Gli Epr più grandi sono: il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) vigilato dal MIUR e L'ENEA (Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile), vigilato dal MISE che ha la missione di sviluppare ricerca e sviluppo in materia di energia e ambiente. L'Italian Digital Agency (AGID), istituita nel 2012, ma non ancora pienamente operativa, è responsabile dell'Agenda digitale italiana sotto il controllo dell'ufficio del Primo Ministro.

Le Regioni, in base al principio della concorrenza, sviluppano iniziative locali in materia di ricerca e innovazione e contribuiscono alle politiche in materia di R&S nei comitati preposti; in molti casi, le Regioni finanziano progetti e programmi di ricerca locali.

Le principali sfide del sistema di ricerca italiano sono legate, prevalentemente, al reperimento di risorse dedicate e stabili (sempre più difficili da individuare a causa dei vincoli di bilancio degli ultimi anni). Esistono, poi, elementi di sistema generali che fungono da ostacolo alla governance e allo sviluppo di un sistema integrato di innovazione italiano: l'organizzazione e la gestione dei fondi, l'assenza di una regia politica e gestionale, la distribuzione dimensionale delle imprese italiane (prevalentemente piccole), la bassa specializzazione delle imprese, le disuguaglianze territoriali, solo per citarne alcune.

In generale il sistema italiano di innovazione soffre di una forte frammentazione organizzativa che ha origini profonde negli assetti istituzionali del secolo scorso. Pur mantenendo performance eccellenti in molti settori innovativi, dall'aerospazio alla termodinamica, alla medicina, alla fisica, il sistema italiano perde sempre più attrattività sia per le imprese sia per i singoli ricercatori.

Il sistema della ricerca italiano sta attraversando un momento di grande trasformazione, sono, infatti, in discussione molteplici disegni di riforma della governance degli enti pubblici di ricerca e il sistema Universitario è appena stato riformato (lo stesso PNR è ancora in attesa di promulgazione e approvazione). Questa fase di transitorietà, ha suggerito, in questa sede, di non approfondire specifici segmenti istituzionali e/o programmi dedicati all'innovazione né di dedicare un Focus specifico al sistema italiano.

In estrema sintesi, i tre paesi presi in esame, sono caratterizzati da modelli di governance molto diversi fra loro (Tabella 8.3).

Il modello tedesco è definibile "multilevel", risponde all'assetto federale tedesco ed ha investito nella specializzazione dei lander senza trascurare la ricerca di base. La Germania ha investito in una serie di agenzie di coordinamento caratterizzate da una forte autonomia gestionale che hanno il compito di finanziare il sistema pubblico e privato dell'innovazione e farli dialogare. Rispetto al modello TG, ogni livello di coordinamento orizzontale e verticale risulta presidiato da un attore specifico.

Il modello francese è più centralizzato, con le ultime riforme è stata posta molta attenzione al coordinamento fra il livello politico e il livello della programmazione interministeriale, sono stati aumentati i finanziamenti generali al sistema ed è stata semplificata l'architettura istituzionale generale con l'istituzione di un'Agenzia nazionale della Ricerca e una Banca Nazionale della Ricerca.

Il modello italiano è in fase di riforma, ancorato tuttora ad un modello verticistico, la ricerca e l'innovazione non sono ancora considerate politiche trasversali ma settoriali. Mancano una serie di livelli di coordinamento individuati dal framework TG, l'assenza più evidente è legata al coordinamento della programmazione e gestione dei fondi (livello 3). Tale assenza si ripercuote sulla frammentazione generale del sistema e, forse, anche sui risultati.

Sembra, dunque, che Francia e Germania, oltre ad investire quote maggiori di PIL nel sistema dell'innovazione e della ricerca, abbiano costruito architetture istituzionali più efficienti e capaci di gestire le necessità dialogiche fra pubblico e privato che venivano richiamate in precedenza. Dunque, in paesi come l'Italia, potrebbe non bastare l'innalzamento della quota di PIL da investire in ricerca qualora non si rivedesse profondamente la Governance del sistema in un ottica più integrata.

Tabella 8.3 Assetti istituzionali per livelli di coordinamento dei sistemi di innovazione e ricerca di Germania, Francia e Italia

| Country | <i>Germany</i> | <i>France</i> | <i>Italy</i> |
|--|--|---|--|
| Scoreboard | Leader | Follower | Moderate |
| Input- GDP/PIL | 2,92% | 2,26% | 1,27% |
| Governance model | Multi-level | Centralizzato (Integrato) | Centralizzato (Frammentato) |
| Livello 1 Parlamento Governo | <p>Presso il Parlamento: <i>Comitato Permanente per l'istruzione, la ricerca e il Technology Assessment.</i></p> <p>Livello federale -Ministero Federale dell'istruzione e della ricerca (BMBF) - Il Ministero Federale dell'economia e della tecnologia (BMWt)</p> <p>Livello intermedio Conferenza Congiunta della Scienza (GWK). Per coordinare le politiche di ricerca fra il governo centrale e i governi dei Lander la</p> | <p>Presso il Parlamento: OPECST <i>Ufficio Parlamentare di Valutazione delle Scelte Scientifiche e tecnologiche</i> coadiuvato da un Il consiglio scientifico</p> <p>HCST: <i>Alto Consiglio per la Scienza e la Tecnologia</i>, presieduto dal Presidente del Consiglio Composto da 20 Membri nominati dal Ministero della Ricerca</p> | <p>Presso il parlamento: Commissioni parlamentari dedicate (non indipendenti ma composte da parlamentari eletti)</p> <p>Consiglio dei Ministri, Cipe, Miur</p> |
| Livello 2 Ministeri e coordinamento fra essi | <p>Livello regionale Ministeri Lander</p> <p>La Fondazione tedesca per la ricerca</p> <p>"Altri Ministeri"</p> | <p>Ministero della Ricerca</p> <p>Ministero delle Attività produttive</p> <p>"Altri Ministeri"</p> | <p>Ministero della Ricerca,</p> <p>Ministero dello Sviluppo economico</p> <p>"Altri Ministeri"</p> |
| Livello 3 Agenzie di finanziamento | <p>Agenzie di attuazione (Projekträger)</p> <p>Federazione tedesca per la ricerca industriale (AIF)</p> | <p>-ANR Agenzia Nazionale della Ricerca</p> <p>-Banca Nazionale per la Ricerca ...</p> <p>- altre agenzie..</p> | <p>(Non presente)</p> <p><u>Governo tramite Legge finanziaria annuale</u></p> |
| Livello 4 Attuatori della ricerca | <p>Università, Enti di ricerca e Imprese</p> | <p>Università, Enti di ricerca e Imprese</p> | <p>Università, Enti di ricerca e Imprese</p> |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Era-Watch 2015.

8.4.4. Riflessioni conclusive

La governance dell'innovazione nei singoli contesti nazionali risente, dunque, fortemente, degli assetti istituzionali generali, più o meno federali, più o meno verticistici o centralizzati, più o meno decentrati. I modelli di governance dell'innovazione che emergono in Germania, Francia e Italia, sono molto diversi fra loro ma ciò non basta a spiegare le differenze in termini di performance.

Il confronto complessivo dei dati quantitativi e degli assetti di governance fa emergere alcuni elementi che potremmo sintetizzare in tre punti:

1. la scarsità delle risorse investite incide fortemente sulle potenzialità di un sistema e, a cascata, sul grado di attrattività del paese sia in termini di competenze sia in termini economici;
2. la continuità e la programmazione pluriennale caratterizzano i paesi leader, contraddistinti da strutture di ricerca stabili e storicamente strutturate;
3. laddove la governance dell'innovazione risponde ad un'organizzazione stabile e chiara rispetto ai ruoli e ai flussi di relazione (a livello orizzontale e verticale) ed esistono organi di consultazione e coordinamento ai vari livelli, i risultati in termini di performance sono migliori. I soggetti di coordinamento delle politiche, dunque, laddove agiti in modo funzionale rispetto alla collaborazione fra attori e territori differenti, sembrano essere elementi preziosi (Tabella 8. 3).

Si segnalano, in fine, alcune ricorrenze che andrebbero approfondite. Prima fra tutte, la forte influenza nei processi decisionali relativi all'innovazione dei ministeri dell'Economia e dell'Industria sui contenuti e sugli strumenti politici. Questa influenza comporta un impatto importante in termini di bilancio e di finanziamento della ricerca, rischiando che la ricerca venga considerata una delle politiche pubbliche su cui risparmiare o ridurre il budget. Solo la Germania, fra i paesi considerati, è riuscita ad incrementare la spesa in ricerca e innovazione in questa fase di crisi economica.

In secondo luogo il modello tipico del processo decisionale è legato spesso ad un solo ministero "il Ministero dell'Istruzione e della scienza" (o dell'università e della ricerca, a seconda dei casi) che ha delegato una notevole autorità alle agenzie di finanziamento. Questa divisione fra *innovazione* legata all'industria e *ricerca* legata all'istruzione è ancora il sintomo di quell'approccio lineare che andrebbe superato se si vuole ambire a sistemi integrati di innovazione e ricerca³⁰⁶.

In terzo luogo, il processo decisionale in ambiti settoriali (Salute, Agricoltura, Ambiente, lavoro, ecc.) è caratterizzato quasi sempre da una forte relazione tra il singolo

³⁰⁶ Cfr. Bergamante F., Canal T., Gualtieri V. (a cura di), *Non sempre mobili. I risultati dell'indagine Isfol sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca* Isfol, 2014, Roma, Revelox.

Ministero e alcuni laboratori/Istituti di ricerca pubblici che lavorano quasi esclusivamente per loro, limitando lo scambio e l'interoperabilità auspicata.

In Europa solo il Modello scandinavo interpone *consigli di ricerca ad hoc* tra questi ministeri gli "altri" enti di ricerca di riferimento, aumentando il grado di interdisciplinarietà degli istituti e il livello di cooperazione fra essi.

Rispetto a queste evidenze, l'implementazione di un approccio sistemico auspicerebbe finanziamenti trasversali alla ricerca e all'innovazione, come parte dei normali bilanci di tutti i ministeri per evitare che un unico Ministero della ricerca coordini tutto, strategia considerata del passato, che aumenta il rischio per gli attori della ricerca di battaglie cicliche, in termini di bilancio pubblico, per assicurarsi la propria "fetta di finanziamenti annuali". Resisterebbero dei rischi anche in un modello "trasversale" di finanziamento, relativi all'autonomia, ai contenuti e alla stabilità delle risorse trasferite, qualora i sistemi non vengano dotati di organi di programmazione e coordinamento delle politiche in grado di fare da connettori fra il livello politico e il livello operativo.

Autori

Francesca Bergamante, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni*; si occupa di analisi del mercato del lavoro a livello italiano ed europeo anche in relazione ai sistemi di welfare. Tra i temi specifici di studio: la partecipazione femminile e giovanile, la qualità del lavoro e il work-life balance. f.bergamante@isfol.it

Tiziana Canal, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni* sui temi dell'occupazione, della qualità del lavoro e della conciliazione lavoro-famiglia in ambito italiano ed europeo. In particolare negli ultimi anni si è dedicata allo studio delle diversità: generazionali, di genere, sociali. t.canal@isfol.it

Cinzia Castagnaro, ricercatrice Istat presso la *Direzione centrale delle statistiche socio-demografiche e ambientali*; si occupa prevalentemente di monitoraggio della natalità e della fecondità, dell'impatto del mercato del lavoro sui comportamenti riproduttivi, di conciliazione lavoro-famiglia, di invecchiamento della popolazione, di salute riproduttiva. cicastag@istat.it

Marco Centra, responsabile della *Struttura Lavoro e Professioni* dell'Isfol, insegna Metodi per la valutazione delle politiche pubbliche presso il Dipartimento di Statistica dell'Università di Roma La Sapienza. Si occupa di analisi del mercato del lavoro, di valutazione delle politiche per l'occupazione e di metodi per l'analisi quantitativa. In passato ha diretto il Servizio Statistico dell'Isfol ed è stato membro della commissione di valutazione delle politiche di incentivazione alle imprese presso il Ministero delle Attività Produttive. m.centra@isfol.it

Alessandro Chiozza, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni* sui temi delle politiche per il lavoro in relazione a singoli target. In particolare negli ultimi anni si è dedicato allo studio dei meccanismi che regolano l'accessibilità ai servizi per l'inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati. a.chiozza@isfol.it

Andrea Cutillo, è ricercatore in Istat ed è docente di Statistica Sociale all'Università europea di Roma. La sua attività istituzionale e di ricerca è relativa alle metodologiche per le indagini campionarie complesse su famiglie e individui, e ad analisi su economia dell'istruzione, sul processo di formazione del reddito e la disuguaglianza economica, sulla discriminazione, e sul mercato del lavoro. cutillo@istat.it

Federica De Luca, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Metodologie e Strumenti per le Competenze e le Transizioni*, sui temi della certificazione delle competenze, degli standard professionali e della cittadinanza attiva nell'ambito del Servizio Civile Nazionale. In particolare, negli ultimi anni, si è dedicata allo sviluppo del linguaggio documentaristico sui temi della formazione e del lavoro, oltre che allo studio della governance dell'innovazione in Europa.
f.deluca@isfol.it

Matteo D'Emilione, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Inclusione Sociale* sui temi del contrasto alla povertà e della pianificazione territoriale. Nell'ultimo periodo coordina il gruppo di lavoro per il supporto all'implementazione e al monitoraggio del Sostegno all'inclusione attiva (Sia).
m.demilione@isfol.it

Massimo De Minicis, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni*, sui temi del mercato del lavoro, della formazione professionale e sulla qualità dei servizi formativi e per il lavoro (accreditamenti). Negli ultimi tempi si è occupato anche dello studio della implementazione ed attuazione dell'Iniziativa comunitaria Garanzia Giovani.
m.deminicis@isfol.it

Giovanna Di Castro, svolge attività di ricerca in Isfol per il *Progetto Piac* (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) promosso dall'Ocse. Si occupa di temi riguardanti l'analisi delle competenze e dell'organizzazione del lavoro. Ha svolto, sempre presso l'ISFOL, attività di ricerca e divulgazione come psicologa su temi legati ai giovani e al mondo del lavoro.
g.dicastro@isfol.it

Sergio Ferri, svolge attività di ricerca in Isfol presso il *Servizio Statistico e Coordinamento Banche Dati* dove si occupa delle diverse fasi statistiche dei processi di ricerca, su temi di formazione e mercato del lavoro. In particolare negli ultimi anni si è occupato di campionamenti, analisi dei dati e standardizzazione di procedure.
s.ferri@isfol.it

Giovanna Giuliano, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Inclusione Sociale* sui temi del contrasto alla povertà e della pianificazione territoriale. Nell'ultimo periodo coordina il gruppo di lavoro per il supporto alla valutazione del Sostegno all'inclusione attiva (Sia).
g.giuliano@isfol.it

Valentina Gualtieri, responsabile del *Servizio Statistico* dell' Isfol. La sua attività di ricerca si concentra sullo sviluppo di metodologie per indagini e sull'applicazione delle metodologie statistiche alle scienze sociali, con particolare riferimento al mondo del lavoro e al sistema di istruzione. I temi di maggior interesse riguardano

l'investimento e il rendimento del capitale umano, la disuguaglianza salariale e la qualità del lavoro.
v.gualtieri@isfol.it

Antonella Guarneri, ricercatrice Istat presso la *Direzione centrale delle statistiche socio-demografiche e ambientali*, si occupa di comportamenti familiari e riproduttivi, con particolare attenzione alla popolazione straniera e al fenomeno dell'instabilità coniugale. È interessata, inoltre, all'analisi delle reti sociali e al tema della conciliazione lavoro-famiglia.
guarneri@istat.it

Manuel Marocco, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni*, i suoi principali temi di studio sono i servizi per l'impiego, gli ammortizzatori sociali e il lavoro atipico.
m.marocco@isfol.it

Luca Mattei, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni*, si occupa di analisi statistica ed elaborazione di dati e informazioni qualitative e quantitative sugli andamenti dei fenomeni che descrivono la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro e sui temi delle politiche per l'inclusione.
l.mattei@isfol.it

Sabrina Prati, primo ricercatore Istat presso la *Direzione centrale delle statistiche socio-demografiche e ambientali* e dirigente dell'unità *Strutture familiari e ciclo di vita*. Ha curato e realizzato le indagini campionarie sulle nascite e le madri e sta curando la realizzazione dell'indagine campionaria *Famiglie, soggetti sociali e ciclo di vita*. Responsabile delle statistiche ufficiali su natalità e fecondità. La sua esperienza e i suoi interessi di ricerca riguardano più in generale la demografia e la salute perinatale e materna.
prati@istat.it

Debora Radicchia, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni* sui temi del mercato del lavoro, intermediazione formale ed informale, ricerca di lavoro, transizioni lavoro non lavoro, educational mismatch.
d.radicchia@isfol.it

Andrea Ricci, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Lavoro e Professioni* sui temi inerenti l'analisi del mercato del lavoro, delle imprese e la valutazione delle politiche pubbliche. Negli ultimi anni si è occupato anche di analisi economica del capitale umano, disuguaglianza e relazioni industriali.
an.ricci@isfol.it

Francesca Rinesi, collaboratore tecnico Istat presso la *Direzione centrale delle statistiche socio-demografiche e ambientali*, si occupa prevalentemente di comportamenti familiari e riproduttivi, con particolare riferimento alle intenzioni di fecondità e alla loro (mancata) realizzazione, e della relazione tra status socio-economico e comportamento riproduttivo.

rinesi@istat.it

Benedetta Torchia, svolge attività di ricerca in Isfol presso la *Struttura Sistemi e Servizi Formativi* sui temi della formazione in relazione all'offerta di istruzione e formazione dell'ordinamento nazionale. In particolare sino ad oggi si è dedicata allo studio dei sistemi di formazione a carattere tecnico-professionalizzante.

b.torchia@isfol.it

Bibliografia

- AA.W., *L'istruzione tecnica – Un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese*, "Quaderno", n. 8, Treelle, 2008
- AA.W., *Labour Regulation Over Time: New Leximetric Evidence*, 2015, in <http://goo.gl/oAd1HI>
- AA.W., *Misurare le performance innovative di un sistema regionale*, Franco Angeli, Milano, 2011
- Acemoglu D., Autor D., *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, "Handbook of Labor Economics", Vol. 4, Elsevier, Amsterdam, 2014
- Adelman I., *Theories of Economic Growth and Development*, Stanford University Press, Stanford, 1963
- Alaimo A., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act*, in "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT", n. 249/2015, 2015 <http://goo.gl/w4jOX1>
- Alessandrini G. (a cura di), *Pedagogia della formazione nella società della conoscenza*, Franco Angeli, Milano, 2002
- Ammassari R., Palleschi M.T., (a cura di), *Lauree ambientali triennali: l'inserimento lavorativo e prosecuzione degli studi*, Isfol, I libri del Fse, 2012 in <http://goo.gl/lHmK3n>
- Andersen E.S., *Evolutionary Economics: Post-Schumpeterian Contributions*, Pinter, London, 1994
- Anderson D.A., Aitkin M., *Variance component models with binary response: interviewer variability*, "Journal of Royal Statistics Society", B, 47, 1985, pp. 203-210
- Arifi, *Dote unica lavoro: primi esiti*, "Newsletter Arifi", 9/2014, in <http://goo.gl/rLkTFS>
- Arnold E. et al, *Research and Innovation Governance in Eight Countries, a Meta-Analysis of Work Funded by EZ (Netherlands) and RCN (Norway)*, Technopolis Group, 2003
- Arnold E., Balázs K., *The Evaluation of Publicly Funded Basic Research*, Technopolis, Brighton, UK, 1998

- Arnold E., Barker K., Slipersæter S., *Research Institutes in the ERA*, "WP2, 2007/S 106-12999 Foresight-200702 Lot 2 WP3", Technopolis group, 2007
- Arnold E., Bell M., *Some New Ideas About Research for Development*, Paper for Technopolis and Spru, 2001
- Associazione italiana per gli studi di popolazione (Aisp), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia nella crisi economica*, Il Mulino, Bologna, 2015
- Balconi M., Passannanti A., *I parchi scientifici e tecnologici nel nord Italia*, Franco Angeli, Milano, 2006
- Baldini M., *Contro la povertà non sempre basta il lavoro*, Lavoce.info del 20.04.15, in <http://goo.gl/b6JZFZ>
- Balletti E., *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, "Adapt Labour Studies e-Book series", n. 32, 2014, in <http://goo.gl/HJorEC>
- Baronio G. (2013) (a cura di), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012*, Isfol, I libri del Fse, 2013
- Baronio G. (a cura di), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Isfol, I libri del Fse, Revelox, Roma, 2014
- Baronio G., Marocco M., *Il caso dei Centri Integrati per l'Impiego: le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, in "Studi Isfol", Isfol, n. 3, 2008
- Bartiloro L., Rampazzi C., *Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi*, "Questioni di Economia e Finanza", Occasional Papers Banca D'Italia n.148, 2013
- Bengt-Åke Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, London, 1992
- Benvenuti M., Casolaro L., Gennari E., *Metrics of innovation: measuring the Italian gap*, Occasional Papers in Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, 2013
- Bergamante F. (a cura di), *La dinamica dei contratti di lavoro nello scenario delle politiche per l'occupazione: il biennio 2013-2014*, Studi Isfol, 2015,
- Bergamante F. (a cura di), *Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità*, Isfol, I libri del Fse, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2011
- Bergamante F., Canal T., *Evidenze e prospettive della qualità del lavoro*, in Aa.Vv., *Il lavoro in crisi. Trasformazioni del capitalismo e ruolo dei soggetti*, Aracne editrice int.le S.r.l., Ariccia (RM), 2015
- Bergamante F., Canal T., *I servizi regionali per la cura come fattore di emancipazione per le giovani donne. Carenze e squilibri*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 3/2011, Luglio-settembre, Ediesse, Roma, 2011, pp. 357-379

- Bergamante F., *Female Participation in the Labour Market in Europe*, in Blanpain R., Bromwich W., Rymkevich O., & Iacopo Senatori (eds.), *Labour Markets, Industrial Relations and Human Resources Management*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, pp. 79-98
- Bergamante F., *Le ragioni dell'inattività di ritorno. Caratteristiche dell'esperienza lavorativa e work life balance*, in Pistagni R. (a cura di), *Perché non lavori? I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, I Libri del Fse, Rubbettino, Soveria Manelli (Catanzaro), 2010
- Bergamante F., Marocco M. (2014), *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol, Occasional paper, 13/2014, Isfol, 2014
- Bergamante F., Tiziana Canal T., Gualtieri V. (a cura di), *Non sempre mobili. I risultati dell'indagine Isfol sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca*, Isfol, I libri del Fse, Revelox, Roma, 2014
- Berliri C. (a cura di), *Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno. Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del Pon Ricerca 2000-2006*, Isfol, I libri del Fse, 2007
- Berta G., *Produzione intelligente: un viaggio nelle nuove fabbriche*, Einaudi, Torino, 2014
- Bertolini S., *Flessibilizzazione del mercato del lavoro e scelte familiari dei giovani in Italia*, in Blossfeld H. P., Hofaecker D., Rizza R., Bertolini S. (a cura di), in *Giovani, i perdenti della globalizzazione Lavoro e condizione giovanile in Europa e in Italia* "Sociologia del lavoro", n. 124, Franco Angeli, Milano, 2011
- Bertonelli E., *Il padroneggiamento delle conoscenze*, in "Annali della Pubblica Istruzione", n. 1-2, 2000
- Bettiol G., De Checchi E., *Innovazione e miglioramento dei processi nelle PMI della filiera ICT*, in *Le formazioni possibili. Esperienze di blended learning nelle piccole imprese*, Franco Angeli, Milano, 2011
- Bettiol G., *Senza conoscenza non c'è competenza*, in Gentili C., (a cura di), *Scuola e impresa, Teorie e casi di partnership pedagogica*, Franco Angeli, Milano, 2012
- Biagi M., Tiraboschi M., *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012
- Bisio C., *Valutazione della qualità della formazione e costrutti di qualità percepita*, in "Risorsa Uomo", n. 3, Franco Angeli, Milano, 1996
- Blecker F., *Il processo di conoscenza come prodotto della comunità*, in "Studi organizzativi" - Nuova serie, fascicolo 3, Franco Angeli, Milano, 1999
- Blossfeld H.P., Hofaecker D., Rizza R., Bertolini S. (a cura di), *Giovani, i perdenti della Globalizzazione - Lavoro e condizione giovanile in Europa e in Italia*, "Sociologia del lavoro", n. 124, Franco Angeli, Milano, 2011
- Boeri T., Bruecker H. , *Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession*, "IZA Discussion Paper", N. 5635, 2011, in <http://goo.gl/WjfbAi>

- Bozzao P., *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in Federalismi.it, 2015, in <http://goo.gl/wGgkyu>
- Brunetti G., *Artigiani, visionari e manager*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012
- Bruttel O., *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, "WZB Discussion Paper", Berlino, 2005
- Bruzzese D., Romano M. C., *La partecipazione dei padri al lavoro familiare nel contesto della quotidianità*, in Rosina A., Sabbadini L. L. (a cura di), *Diventare padri in Italia*, Istat "Argomenti", n. 31, 2006
- Butera F., Donati E., Ruggero C., *I lavoratori della conoscenza. Quadri middle manager e alte professionalità tra professione ed organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1997
- Butera F., *L'organizzazione a rete attivata da Cooperazione, Conoscenza, Comunicazione, Comunità: il modello 4C nella Ricerca e Sviluppo*, in "Studi Organizzativi", n. 2, Franco Angeli, Milano, 1999
- Camagni R., Capello R., *Knowledge-Based Economy and Knowledge Creation: The Role of Space*, in Camagni R., Capello R. (a cura di) *Growth and Innovation of Competitive Regions, The Role of Internal and External Connections*, Springer Berlin Heidelberg, New York, 2009, pp 145-165
- Canal T., *La sostenibilità del lavoro: tempi di lavoro e conciliazione*, in Gualtieri V. (a cura di), *Le dimensioni della qualità del lavoro. I risultati della III indagine Isfol sulla qualità del lavoro*, Isfol, I libri del Fse, Isfol, 2013
- Canal T., *Paternità e cura familiare. Quando il lavoro è condiviso*, Isfol, "Osservatorio Isfol", n. 1/2012, 2012, pp. 95
- Carinci F., *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in "Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 22, 3, 1999
- Carlini D. (a cura di), *Formare Tecnici Superiori nella prospettiva europea - L'esperienza dell'alta formazione professionale nella Provincia di Trento*, Franco Angeli, Milano, 2009
- Castagnaro C., Prati S. (a cura di), *Avere figli in Italia negli anni 2000. Approfondimenti dalle Indagini Campionarie sulle Nascite e sulle Madri*, Letture Statistiche, Temi, Istat, Roma, 2014
- Centra M., Gualtieri V., *La domanda di lavoro stabile nel periodo di crisi economica: un'analisi sul territorio italiano*, "Rivista di Economia e Società Regionale", Fascicolo 1, Franco Angeli, Milano, 2015
- Centra M., Rustichelli E., Discenza A. R., *Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro: una procedura per la ricostruzione della struttura longitudinale della rilevazione trimestrale Istat sulle forze di lavoro*, Isfol, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 2, Roma, 2001

- Chesbrough H.W., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Mass; Harvard Business School Press, Boston, 2003
- Chiandotto B., Giusti C., *L'abbandono degli Studi Universitari*, in (a cura di Crocetta C.), *Modelli statistici per l'analisi della transizione università-lavoro*, Cleup, Padova, 2005
- Chiozza A. (a cura di), *L'accompagnamento al successo formativo : strategie e modelli operativi dei centri per l'impiego*, Isfol, Temi e Strumenti, 2007
- Chiusolo S., *La disciplina delle collaborazioni*, in AA.VV., "Quaderni di Wikilabour", Guida al Jobs Act, 2015, in <http://goo.gl/LkiGG4>
- Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010*, Convegno di presentazione del 20 luglio 2010, Cnel, Roma, 2010
- Colsanto M. Zucchetti E., *Mobilità e transizioni nei mercati del lavoro locali*, Franco Angeli, Milano 2008
- COM 130 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 5.3.2014, 2014a
- COM 262 final, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia*, Bruxelles, 13.5.2015, 2015b
- COM 433 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Bruxelles, 20.8.2009, 2009
- COM 546, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 6 ottobre 2010, Iniziativa faro Europa 2020: l'Unione dell'innovazione*, 2010
- COM 85 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup*, Bruxelles, 26.2.2015, 2015a
- COM 904 final, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e al Comitato Economico e Sociale Europeo, Relazione 2015 sul meccanismo di allerta*, Bruxelles, 28.11.2014, 2014b
- Consolini M. et al, (a cura di), *Indicazioni per la programmazione e la realizzazione di iniziative per l'educazione all'imprenditorialità*, Isfol, Technical Report, 2013
- Corti M., *I servizi per l'impiego. Art. 2098*, in Napoli M., Occhino A., Corti M. (a cura di), , Giuffrè, Milano, 2010
- Curli B., *Il Novecento. Lavoro e cittadinanza*, in Calvi G. (a cura di), *Innesti. Donne e genere nella storia sociale*, Viella, Roma, 2004

- Curtarelli M, Gualtieri V., *Quando la maternità diventa possibile: un'analisi della fecondità in Italia*, in Bergamante F. (a cura di), *Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità*, Isfol, I libri del Fse, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2011
- D'Arcangelo A, Torchia B. (a cura di), *Tecnici al lavoro Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, Isfol, I libri del Fse, Roma, 2004
- D'Arcangelo A. (a cura di), *La nuova via per la specializzazione – Analisi valutativa dei primi corsi IFTS*, Isfol, Franco Angeli, Milano, 2001
- D'Arcangelo A. (a cura di), *Nuovi bisogni di professionalità e innovazione del sistema formativo italiano - La Formazione Integrata Superiore*, Isfol, Franco Angeli, Milano, 2000
- D'Averi F., *Torniamo a dare i numeri sulla produttività*, su "La Voce", 14 novembre 2008, in <http://goo.gl/Hkq3xM>
- D'Arcangelo A., Marsilli E., Scalmato V., *Gli esiti formativi ed occupazionali dei percorsi triennali*, Isfol, Technical paper Roma, 2011
- David P., Dasgupta P., *Towards a New Economics of Science*, "Research Policy", 23, 1994, 487-521
- De La Mothe J., *Knowledge Politics and Governance*, in *Science Technology and Governance John de la Mothe* (ed), Continuum, London, New York, 2001
- Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Collana intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011
- Demurtas P., Menniti A., *I Nuovi padri*, in Chigi R., Impicciatore R., *Famiglie flessibili l'arte di arrangiarsi ai tempi della crisi*, Associazione Neodemos, 2015 in <http://goo.gl/12wSN8>
- Deok Soon Yim, *Concept of National Innovation System*, parte del paper "Enhancing the competitiveness of SMES: sub national innovation systems and technological capacity-building policies" scritto per il convegno regionale di Seoul (Jan 2006), 2006
- Di Francesco G. (a cura di), *Piaac-Ocse Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Isfol, Temi & Ricerche, Revelox, Roma, 2014
- Dill D.D., Van Vught F.A., *National Innovation and the Academic Research Enterprise: Public Policy in Global Perspective*, Johns Hopkins University Press, Hardback, 2010
- Dossena C., *Reputazione, apprendimento e innovazione nelle imprese: il ruolo delle online community*, Franco Angeli, Milano, 2012
- Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- Dresner S., Nigel G., *The Dynamics of European Science and Technology Policies*, Ashgate, 2001
- Edquist C., *The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An account of the state of the art*, Lead paper presented at the DRUID Conference, Aalborg, June 12-15, 2001, under theme F: 'National Systems of Innovation, Institutions and Public Policies', Draft of 2001-06-01, 2001, in <http://goo.gl/ZzLSXR>

- Edquist C., *Systems of innovation for development*, background paper for Chapter 1: "Competitiveness, Innovation and Learning: Analytical Framework" for the UNIDO World Industrial Development Report (WIDR), 2001
- Eichenhofer E., Westerveld M., *Contractualism: A Legal Perspective*, in Sol E., Westerveld M. (a cura di), *Contractualism in employment service*, Kluwer Law international, The Netherlands, 2005
- ERA, *Platform on Research and Innovation policies and systems* in <http://goo.gl/7vMukL>
- Ernst D., Lundvall, B.-Å., *Information technology in the learning economy: challenges for developing countries*, "Druid Working Paper", 97-11, Department of Business Studies, Aalborg, 1997
- Etzkowitz H., Leydesdorff L., *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations*, "Research Policy", 29 (2), 2000
- Etzkowitz H., Leydesdorff L., *The Triple Helix: University - Industry - Government Relations A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*, "Easst Review", 14 (1), 1995
- Etzkowitz H., *Bridging the gap: the evolution of industry- university links in the United States*, in Branscomb L., Kodama F. (a cura di), *Industrializing Knowledge: University-Industry Linkages in Japan and the United States*, MIT Press, Cambridge, 1999
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (a cura di), *Universities in the Global Economy: A Triple Helix of University-Industry- Government Relations*, Cassell Academic, London, 1997
- European Commission, *Employment and Social Development in Europe 2014 - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion*, Bruxelles, 2014
- European Commission, *Erawatch - Country Reports France 2012*, 2014
- European Commission, *Erawatch - Country Reports Germany 2012*, 2014
- European Commission, *Erawatch - Country Reports Italy 2012*, 2014
- European Commission, *European Research Area- Fact and Figures 2013*, France, 2013
- European Commission, *European Research Area- Fact and Figures 2013*, Germany, 2013
- European Commission, *European Research Area- Fact and Figures 2013*, Italy, 2013
- European commission, *Innovation Union Competitiveness Report*, 2013 edition, Eurostat data
- European Commission, *L'Unione dell'innovazione: guida su un'iniziativa Europa 2020*, Lussemburgo, 2013
- European Commission, *Regolamento della Commissione Europea n. 53/2004 relativo alle statistiche comunitarie su ricerca e sviluppo*, 2004
- European Commission, *Research and Innovation Performance in France - Country Profile*, 2013

- European Commission, *Research and Innovation Performance in Germany – Country Profile*, 2013
- European Commission, *Research and Innovation Performance in Italy – Country Profile*, 2013
- European Commission, *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets*, VC/2007/0927, Final report, March 2009
- European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Brussels, *Measuring Innovation Output In Europe: Towards A New Indicator*, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, (Text With EEA Relevance); 13.9.2013, Com (2013) 624 Final; {Swd(2013) 325 Final}, 2013
- Fasulo A., *I lavoratori della conoscenza*, in Manager on line, Il Sole24Ore, 5 novembre 1999
- Feinson S., *National Innovation Systems Overview and Country Cases*, in *Knowledge Flows, Innovation, and Learning in Developing Countries, A Project for the Global Inclusion Program of the Rockefeller Foundation*, CSPO, 2003 <http://goo.gl/9uKRbr>
- Fraboni R., Sabbadini L.L. (a cura di), *Generazioni a confronto. Come cambiano i percorsi verso la vita adulta*, Letture Statistiche, temi, Istat, Roma, 2014
- Freeman C., *Japan: a new national innovation systems?*, in Dosi G. et al, (a cura di), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, London, 1988
- Freeman C., *History, co-evolution and economic growth*, "IIASA Working Paper", 95-76, IIASA, Laxenburg, 1995b
- Freeman C., *Innovation systems: city-state, national, continental and sub-national*, Paper Presented at the Montevideo Conference, Mimeo, University of Sussex, SPRU, 1997
- Freeman C., *Innovazioni tecnologiche e organizzative*, in "Enciclopedia delle Scienze Sociali", Vol. IV pp. 731-746, Treccani, Roma, 2004
- Freeman C., *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Frances Pinter, London, 1987
- Freeman C., *The Economics of Industrial Innovation*, Pinter, London, 1982
- Freeman C., *The national innovation systems in historical perspective*, Cambridge J. Econ. 19 (1), 1995a
- Garbellano S., *Strategie di apprendimento in alcune medie imprese eccellenti del Nord Est: Geox e Illycaffè*, in "Quaderni di Management", n. 2, 2008
- Garbellano S., Tesio V., *Un futuro per la Funzione Risorse Umane: verso una nuova leadership professionale*, Franco Angeli, Milano, 2010
- Gazier B., Gautié J., *The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, "Journal of Economic and Social Policy", Vol. 14: Iss. 1, Article 6, 2011

- Gelman A., Hill J., *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*, Cambridge University Press, 2006
- Giubitta P., Masino G., *Le trasformazioni del lavoro*, in *Economia e società regionale*, n. 116 (2), Franco Angeli, Milano, 2012
- Global Innovation Index, *Annual Report 2014*, 2014, <https://goo.gl/TdPrA3>
- Global Innovation Index, *Annual Report 2015*, 2015, in <https://goo.gl/TdPrA3>
- Godin B., *National Innovation System: the System Approach in Historical Perspective*, Science, Technology e Human Values July 2009 34: 476-501, first published on February 2009, Institut National de la Recherche Scientifique (Montreal), 2009
- Goldstein H., *Multilevel Statistical Models*, Edward Arnold, London, 1995
- Goldstein J.R., Kreyenfeld, M., Jasilioniene, A., Karaman Örsal, D., *Fertility reactions to the "Great Recession"*, in Europe: Recent evidence from order-specific data, "Demographic Research", Vol.29, Article 4, 2013, pp.85-104
- Gosetti G., *Dalla qualità del lavoro alla qualità della vita lavorativa: persistenze e innovazioni nel profilo teorico e nelle modalità di analisi*, in Gallie D., Gosetti G., La Rosa M. (a cura di), *Qualità del lavoro e della vita lavorativa. Cosa è cambiato e cosa sta cambiando*, "Sociologia del lavoro", n. 127, Franco Angeli, Milano, 2012a
- Gosetti G., *Giovani e società dei lavori. Una ricerca fra gli studenti dell'università di Verona*, Franco Angeli, Milano, 2008
- Gosetti G., *Giovani, alta formazione e lavoro: una ricerca in un'area del Nord-Est, Giovani, i perdenti della globalizzazione? Lavoro e condizione giovanile in Europa e in Italia*, in Sociologia del lavoro, n. 124, Franco Angeli, Milano, 2011
- Gosetti G., *La dilatazione del tempo compresso. Elementi per un quadro analitico della qualità della vita lavorativa*, in *Le trasformazioni del lavoro, Economia e società regionale*. 116 (2), Franco Angeli, Milano, 2012c
- Gosetti G., *Lavoro frammentato, rischio diffuso. Lavoratori e prevenzione al tempo della flessibilità*, Franco Angeli, Milano, 2012b
- Gosetti G., *La prospettiva della qualità della vita lavorativa*, introduzione a *La Qualità del lavoro. Evidenze nazionali e sovranazionali*, Technical paper, dicembre 2012d
- Gottardi D., *Maternità-paternità. Jobs Act, un'occasione mancata*, 2015, in <http://goo.gl/5uV80J>
- Hijzen A., Martin S., *The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis*, "IZA Discussion Paper", n. 7291, 2013, in <http://ftp.iza.org/dp7291.pdf>
- Huxley A., *Brave New World Revisited*, 1958 in <http://goo.gl/lz5Grt>
- ICF GHK, *Evaluation of flexicurity 2007-2010: Final Report*, 2012, in <http://goo.gl/hOU2r4>

- Ichino P., *Appunti irriverenti sui decreti attuativi del Jobs Act*, 2015, in <http://goo.gl/gzZdCa>
- Ilo, *World Employment and Social Outlook. The changing nature of jobs*, 2015, in <http://goo.gl/Sxre7A>
- Innovation Union Scoreboard, Annual Report, coordinated and guided by: Bonifacio Garcia-Porras, Head of Unit, Alberto Licciardello and Mark Nicklas; Unit J3: Innovation Policy for Growth Directorate J; Industrial Property, Innovation & Standards; Directorate General Internal Market: Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2015, The Innovation Union Scoreboard report and annexes and the indicators' database are available at <http://goo.gl/oCCxax>
- Inps, Osservatorio sul precariato, Gennaio-agosto, 2015, in <http://goo.gl/BfhV83>
- Ires, MPI, *L'istruzione e la formazione tecnica superiore quale strumento di riequilibrio territoriale della formazione di base, con particolare riguardo al Mezzogiorno d'Italia*, Roma, 2000
- Irso, *I tecnici superiori per il Made in Italy* in "Studi e documenti degli Annali della Pubblica Istruzione", Roma, Le Monnier, 2001
- Isfol, *L'inserimento nel lavoro dei nuovi tecnici superiori – Analisi degli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS 1998-99*, I nuovi confini della formazione, Roma, 2003
- Isfol, *L'inserimento nel lavoro dei nuovi tecnici superiori – Gli esiti formativi ed occupazionali dei percorsi IFTS 1998-99*, I nuovi confini della formazione, Roma, 2003
- Isfol, *La dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro. Anno 2012*, Isfol, 2013
- Isfol, *La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema - Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, I libri del Fse, 2004
- Isfol, *Occupati della formazione. Seconda indagine nazionale sugli esiti occupazionali dei qualificati nei percorsi di leFP*, Roma, 2014
- Isfol, *Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti*, 2015, in <http://goo.gl/baaZq8>
- Isfol, *Rapporto annuale sui corsi IFTS. Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003*, I libri del Fse, 2007
- Isfol, *XV Rapporto sulla Formazione Continua*, Roma, 2015
- Istat, *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, Istat, Roma, 2011d
- Istat, *9° Censimento dell'industria e dei servizi 2011*, Istat, Roma, 2013b
- Istat, *Annuario Statistico Italiano 2014*, cap. 7 Istruzione e Formazione, 2014
- Istat, *Avere un figlio in Italia: approfondimenti tematici dall'indagine campionaria sulle nascite*, Anno 2002, Istat, Roma, 2006

- Istat, Essere madri in Italia. Anno 2005, Istat, Roma, 2007 in <http://goo.gl/afjibu>
- Istat, *Generazioni a confronto. Come cambiano i percorsi verso la vita adulta*, Istat, Roma, 2014e
- Istat, *I percorsi di studio e di lavoro dei diplomati*, Istat, Roma, 2012b
- Istat, *I percorsi di studio e di lavoro dei diplomati*, Istat, Roma, 2011b
- Istat, *Il matrimonio in Italia. Anno 2013*, Statistiche report, 12 novembre 2014, Istat, Roma, 2014d in <http://goo.gl/cwqhme>
- Istat, *Indagine Trimestrale sulle forze di lavoro*, Istat, Roma, 2014f
- Istat, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2014*, Statistiche report, 12 febbraio 2015, Istat, Roma, 2015c, in <http://goo.gl/EacaEF>
- Istat, *Inserimento professionale dei laureati*, Istat, Roma, 2011c
- Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2013*, Statistiche report. 27 novembre 2014, Istat, Roma, 2014c in <http://goo.gl/P81NMU>
- Istat, *Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana*, 10 ottobre 2015, Istat, Roma, 2015
- Istat, *Rapporto annuale 2014*, Istat, Roma, 2014b
- Istat, *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, Istat, Roma, 2015b
- Istat, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2013*, Istat, Roma 2013a
- Istat, *Rapporto Noi Italia, 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Istat, Roma, 2011a
- Istat, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Istat, Roma, 2014a
- Istat, *Reddito e condizioni di vita. Anno 2012, Statistiche Report*, 10 dicembre 2012, Istat, Roma, 2012a <http://goo.gl/bVL3v2>
- Istat, Romano M.C., Ranaldi R. (a cura di), *Conciliare lavoro e famiglia*, "Argomenti", n. 33, Istat, Roma, 2008
- Istat, *Le difficoltà nella transizione dei giovani allo stato adulto e le criticità nei percorsi di vita femminili*, Istat, Roma, 2009 in <http://goo.gl/PrBaUK>
- Italia Lavoro, *Modelli avanzati di Profiling*, Report di restituzione, 29 luglio 2014, Progetto Pon Fse "Supporto alla Transnazionalità", 2015
- Kline R., Rosenberg N., *An overview of innovation*, in Landau R., Rosenberg N. (a cura di), *The positive sum strategy*, 1986, p. 275-305, in <http://goo.gl/crTFwz>
- Konle-Seidl R., *Profiling systems for effective labour market integration*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2011, in <http://goo.gl/KHW0E1>

- Lanzieri G., *Towards a "baby recession" in Europe? Differential fertility trends during the economic crisis*, "Statistics in focus", 13/2013, Eurostat, 2013
- Larédo P., Mustar P., *Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative*, Edward Elgar Publishing, UK, 2001
- Lassandari A., *Le "agenzie" di collocamento nell'ordinamento internazionale, comunitario e comparato europeo: elementi di disciplina, modelli istituzionali di gestione*, in "Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 22, 167, 1999
- Lazarsfeld P.F., Boudon R., *L'analisi empirica nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1969
- Lazzeretti L., *Open innovation e reti di imprese: il caso dell'innovazione laser nel restauro artistico dei beni culturali*, Università di Firenze, 2011
- Le Boterf G., *Compétence e navigation professionnelle*, Les éditions d'organisation, 2000
- Le Boterf G., *Ingénierie et évaluation des compétences*, Les éditions d'organisation, 2001
- Leydesdorff L., Meyer M., *Triple Helix indicators of knowledge-based innovation systems Introduction to the special issue*, forthcoming in Research Policy Vol. 35, 2006
- Liso F., *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 257/2015, 2015
- Loxha A., Morgandi M., *Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies*, World Bank, Discussion Paper, n. 1424, 2014, in <http://goo.gl/vlWqwm>
- Madsen K., *How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a scandinavian welfare state*, in "CARMA Research paper" 2005, 2, 2005.
- Magnani M., *Correzioni e persistenti aporie del regime sanzionatorio dei licenziamenti: il cd. contratto a tutele crescenti*, in "WP CSDLE", "Massimo D'Antona".IT, 256/2015, 2015
- Mandrone E., *La Garanzia Giovani e il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego*, in "Economia Et Lavoro", XLIX, n. 1 gennaio aprile 2015
- Mandrone E., *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica*, in "Politica economica - Rivista di studi e ricerche per la politica economica", n.1, Il Mulino, Bologna, 2011
- Mandrone E., Radicchia D., (a cura di) *Indagine Plus Il mondo del lavoro tra forma e sostanza. Terza annualità*, Isole, I libri del Fse, 2010
- Manley K., *The Systems Approach To Innovation Studies*, School of Construction Management and Property, Queensland University of Technology, 2002
- Marocco M., *La doppia anima delle politiche attive del Lavoro e la Riforma Fornero*, Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Il workfare territoriale*, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 273

- Marocco M., *Uno spettro si aggira per il mercato del lavoro: l'Agenzia Nazionale per l'occupazione in una prospettiva de iure condendo*, in Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 191
- Masino G., Berdicchia D., *Il tempo e le trasformazioni del lavoro*, in *Le trasformazioni del lavoro*, "Economia e società regionale", 116 (2), Franco Angeli, Milano, 2012
- Meggiolaro S., *La divisione dei carichi familiari nelle coppie italiane*, in Chigi R. e Impicciatore R., *Famiglie flessibili l'arte di arrangiarsi ai tempi della crisi*, in Associazione Neodemos 2015, in <http://goo.gl/12wSN8>
- Menghini L., *Lavoro a tempo determinato*, in Carinci F. (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 48, 2015
- Murgia A., Poggio. B. (a cura di), *Padri che cambiano*, ETS, Pisa, 2012
- Nelson R.R., *Economic growth via the coevolution of technology and institutions*, in Van den Besselaar P. (a cura di), *Evolutionary Economics and Chaos Theory: new Directions in Technology Studies of Leydesdorff*, Pinter, London, 1994, pp. 21-32
- Nelson R.R., *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Columbia University - School of International & Public Affairs (SIPA), New York, 1993
- Nicoli D., *Strategia di cooperazione tra impresa e agenzia formativa*, in "Professionalità", n. 72, novembre-dicembre 2002
- Ocse, *Studi economici dell'Ocse, Italia*, Overview, Febbraio 2015, Ocse, 2015
- Ocse, *Economic Surveys ITALY, February 2015*, Ocse, 2015 in <http://goo.gl/r1rH63>
- Ocse, *Employment Outlook. Public Employment Services: Managing Performance*, Parigi, Ocse, 2006
- Ocse, *Innovation Policy and Performance, a Cross-Country Comparison*, Ocse Publications, Paris, 1995
- Ocse, *Managing National Innovation Systems*, Ocse Publications, Paris, 1999
- Ocse, *National Innovation Systems*, p. 7, Ocse Publications, Paris, 1997, pp.1-49
- Ocse, *Science and Technology Indicators: R & D, invention, and competitiveness*, Paris, Ocse Publications, Paris, 1986
- Ocse, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, Ocse Publications, Paris, 2013
- Ocse, *Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Ocse Publishing, Parigi, 2013
- Passarelli S., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, in Carinci F. (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, "Adapt Labour Studies e-Book series", n. 48, 2015, in <http://goo.gl/yLZCbZ>

- Pavitt K., *Sectoral patterns of technical change: towards a theory and a taxonomy*, "Research Policy", 13, 1984, 343-373
- Pellerey M. (a cura di), *Studio sull'intera filiera formativa professionalizzante alla luce delle strategie di Lisbona a partire dalla formazione superiore non accademica*, "Collana Studi, progetti, esperienze per una nuova formazione professionale", Edizioni Ciofs-FP - Cnos-Fap, Roma, 2008
- Perani G., Sirilli G., *La dimensione regionale della ricerca e dell'innovazione*, ISSIRFA-CNR, Estratto dal "Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia", 2008
- Pietrabissa R., Conti G., *Strategia per un rapporto responsabile fra ricerca pubblica e industria*, in "L'industria" 3/2005, pp. 419-444, doi: 10.1430/20325, 2005
- Piore M.J., Lester R. *Innovation, the Missing Dimension*, Harvard University Press, Cambridge, 2004
- Piotto I., *Gli ingegneri della conoscenza nella learn production*, in "Studi organizzativi" - Nuova serie, fascicolo 3, Franco Angeli, Milano, 1999
- Polanyi M., *The Tacit Dimension*, Routledge & Kegan, London, 1966
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000
- Ramella F., *Sociologia dell'innovazione economica*, Manuali, Il Mulino, Bologna, 2013
- Ranieri A. (a cura di), *Il sapere e il lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1999
- Reyneri E., Pintaldi F., *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013
- Ricci A. (a cura di), *Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia*, Isfol, I libri del Fse, 2011
- Ricci A. (a cura di), *Mercato del lavoro, capitale umano e Imprese: una prospettiva di politica del lavoro*, Isfol, I libri del Fse, Roma, 2014
- Richini P. (a cura di), *Modelli di governance territoriale per sviluppare innovazione e conoscenza nelle PMI: i risultati di un'indagine qualitativa in tre regioni italiane*, Isfol, I Libri del Fse, 2015
- Richini P., (a cura di), *Oltre la crisi: fattori di successo delle PMI nel Mezzogiorno*, Roma, Isfol, (Research Paper), 2013
- Rolfo S., Coccia M., *L'interazione fra ricerca pubblica e industria in Italia*, in "L'industria" 4/2005, pp. 657-674, doi: 10.1430/21151, 2005
- Ronca C., (a cura di), *Società della conoscenza, sviluppo locale e competitività delle imprese. Modelli e metriche di valorizzazione degli intangibili di impresa*, Knowledge Society Series, Ivrea, Fondazione Adriano Olivetti, 2010
- Ronca C., *Competere con gli intangibili*, Guerini e Associati, Milano, 2007

- Rosati S. D. (a cura di), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione*, Isfol, I libri del Fse, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2008
- Rosati S. D., *Dalla flexicurity alla mobication. Cosa cambia nella definizione delle politiche del lavoro a livello comunitario*, Osservatorio Isfol n. 4/2012, Isfol, 2014b
- Rosati S. D., *Europa 2020 e gli anni della crisi: obiettivi posti e risultati raggiunti*, in Baronio G. (a cura di), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Isfol, I libri del Fse, Revelox, Roma, 2014a
- Rosenberg N., *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press, 1976
- Rosina A., Saraceno C., *Interferenze asimmetriche. Uno studio della discontinuità lavorativa femminile*, "Economia e lavoro", n. 2/2008, 2008, pp. 149-167
- Rullani E., *La conoscenza e l'organizzazione. Promesse e minacce dei sistemi incompiuti*, in "Rassegna italiana di Sociologia", n. 2 aprile giugno, 2010
- Ruspini E., Zajczyk F., *Nuovi padri? Mutamenti della paternità in Italia e in Europa*, Baldini Castaldi Dalai, Milano, 2008
- Saraceno C., *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano, 2015
- Sartori A., *Le reti nel mercato del lavoro: le esperienze europee*, in Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Edizioni scientifiche italiane, Roma, 2015
- Sartori R., Rappagliosi M., *Orientamento, formazione e lavoro. Dalla psicologia alle organizzazioni*, LED, Milano, 2012
- Schizzerotto A., *Vite integrali*, Il Mulino, Bologna, 2002
- Schumpeter J., *Invention and Economic Growth*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966
- Schumpeter J., *The Theory of Economic Development: An Inquiry into profits, Capital, Credit, Interests and the Business Cycle*, Clemence R.V. (ed.), Port Washington, N.Y., Kennikat, 1934
- Serra C. (a cura di), *Valutazione delle misure per l'inserimento al lavoro: tirocini formativi e di orientamento*, Isfol, I libri del Fse, 2011
- Severati P. (a cura di), *Formazione e lavoro nel Mezzogiorno – La valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, Isfol, I Libri del Fse, 2010
- Severati P. (a cura di), *La valutazione degli interventi del Fondo Sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione. Indagine placement Obiettivo 3*, Isfol, I libri del Fse, 2006
- Shane F., Lowenstein G. e O'Donoghue T., *Time Discounting and Time Preference: A Critical Review*, "Journal of Economic Literature", vol. 40(2), 2002, pp. 351-401
- Shionoya Y., Nishizawa T., *Marshall and Schumpeter on Evolution: Economic Sociology of Capitalist Development*, Edward Elgar Publishing, UK, 2009

- Shön D.A., *Il professionista riflessivo. Per una epistemologia della pratica professionale*, Dedalo edizioni, Bari, 1993
- Sirilli G., (a cura di), *La Produzione e la diffusione della Conoscenza. Ricerca, Innovazione E Risorse Umane*, Fondazione Crui, 2010
- Smith A. J., *Who Cares? Fathers and the Time They Spend Looking After Children*, Department of Sociology University of Oxford, Paper Number, 2004-05, 2004 in
- Sobotka, T., Skirbekk, V., Philipov, D., *Economic Recession and Fertility in the Developed World. A literature review*, "Population and Development Review", 37(2), 2011, pp.267-306
- Spattini S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P., *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Issues Paper, Bruxelles, 2008 <http://goo.gl/SQc9v5>
- Sunna C., *Lavoro per la famiglia e lavoro esterno. Per le donne del Sud conciliarli è più difficile*, in "Sviluppo Felice", 6 luglio 2015, 2015, in <https://goo.gl/YOS6dh>
- Svimez, *Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2015
- SWD 31 final/2, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 18.3.2015.
- Teselli A., *L'efficacia della formazione professionale per i giovani – Verso un modello nazionale di valutazione*, Donzelli Editore, Roma, 2011
- Tiraboschi M. (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, E-Book series, 22, 2014, in <http://goo.gl/LVypO5>
- Tiraboschi M., *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 4, 2015
- Tiraboschi M., *L'articolo 18 come benefit?*, Bollettino Adapt, 31 marzo 2015, 2015a
- Tiraboschi M., *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 45, 2015b
- Torchia B. (a cura di), *Formazione tecnica superiore: gli esiti occupazionali dei corsi IFTS*, Isfol, I libri del Fse, 2015
- Triglia C., *La costruzione sociale dell'innovazione: economia, società e territorio*, University Press, Firenze, 2007
- Usher A.P., *A History of Mechanical Invention*, McGraw-Hill, New York, 1929, Revised edition, Harvard University Press, Cambridge, 1954

World Bank, *East Asian Miracle: economic Growth and Public Policy*, DC: World Bank, Washington, 1993



Collana editoriale I libri del Fondo sociale europeo

1. **I termini della formazione.** *Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, 2002
2. **Compendio normativo del FSE.** *Manuale 2000-2006*, 1a edizione 2002, 2a edizione aggiornata 2003
3. **Compendio normativo del FSE.** *Guida operativa*, 1a edizione ed. 2002, 2a edizione aggiornata 2003
4. **Il FSE nel web.** *Analisi della comunicazione attraverso Internet*, 2002
5. **Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione**, 2003
6. **Politiche regionali per la formazione permanente.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
7. **Sviluppo del territorio nella new e net economy**, 2003
8. **Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro**, 2003
9. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Terzo rapporto di monitoraggio*, 2003
10. **Manuale per il tutor dell'obbligo formativo.** *Manuale operativo e percorsi di formazione*, 2003
11. **Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2000-2001*, 2003
12. **Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione**, 2003
13. **Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione**, 2003
14. **I contenuti per l'apprendistato**, 2003
15. **Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese**, 2003
16. **L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job**, 2003

17. **L'offerta di formazione permanente in Italia.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
18. **Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso.** *Primo rapporto nazionale sulla domanda*, 2003
19. **La qualità dell'e-learning nella formazione continua**, 2003
20. **Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning**, 2003
21. **Apprendimento in età adulta.** *Modelli e strumenti*, 2004
22. **Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori**, 2004
23. **La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione**, 2004
24. **La formazione continua nella contrattazione collettiva**, 2004
25. **Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/elearning cofinanziati dal FSE (volume + cd rom)**, 2004
26. **Appunti sull'impresa sociale**, 2004
27. **Adult education – Supply, demand and lifelong learning policies.** *Synthesis report*, 2004
28. **Formazione continua e grandi imprese (volume + cd rom)**, 2004
29. **Guida al mentoring.** *Istruzioni per l'uso*, 2004
30. **Gli appalti pubblici di servizi e il FSE.** *Guida operativa*, 2004
31. **La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema.** *Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, 2004
32. **Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione**, 2004
33. **Tecnici al lavoro.** *Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, 2004
34. **Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego**, 2004
35. **Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego**, 2004
36. **Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O.** *Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, 2004
37. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Quarto rapporto di monitoraggio*, 2004
38. **Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia**, 2004
39. **Accreditamento delle sedi orientative (8 volumi in cofanetto)**, 2004
40. **Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione**, 2004
41. **Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi**, 2004
42. **Guida al mentoring in carcere**, 2004
43. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi.** *Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, 2004
44. **Certificazione delle competenze e life long learning.** *Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, 2004
45. **Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione**, 2004
46. **Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione**, 2004
47. **Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione (volume + cd rom)**, 2005
48. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000–2006: stato di attuazione al termine del primo triennio**, 2005

49. **I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa**, 2005
50. **Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord. Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003**, 2005
51. **La rete, i confini, le prospettive. Rapporto apprendistato 2004**, 2005
52. **La spesa per la formazione professionale in Italia**, 2005
53. **La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario (volume + cd rom)**, 2005
54. **Informare per scegliere. Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni**, 2005
55. **Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. Integrazione delle politiche a problemi di valutazione**, 2005
56. **Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani. V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo**, 2005
57. **La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society (volume + cd rom)**, 2005
58. **La domanda di lavoro qualificato. Le inserzioni a "modulo" nel 2003**, 2005
59. **La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto. Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio**, 2005
60. **La moltiplicazione del tutor. Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali**, 2005
61. **Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia. Anno formativo 2002-2003**, 2005
62. **La Ricerca di lavoro. Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia**, 2005
63. **I formatori della formazione professionale. Come (e perché) cambia una professione**, 2005
64. **I sistemi regionali di certificazione: monografie**, 2005
65. **Il Fondo sociale europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive. Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005**, 2005
66. **Trasferimento di buone pratiche: case study. Terzo volume**, 2005
67. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo. Seconda sperimentazione in ambito regionale**, 2005
68. **L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria. Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti**, 2005
69. **Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006**, 2005
70. **La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione. Indagini placement Obiettivo 3**, 2006
71. **Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro. I risultati di due indagini**, 2006
72. **La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004**, 2006
73. **Insegnare agli adulti: una professione in formazione**, 2006
74. **Il governo locale dell'obbligo formativo. Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo**, 2006
75. **Dipendenze e Mentoring. Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia**, 2006

76. **Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative.** *Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop, 2006*
77. **Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema.** *I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2006*
78. **Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE.** *Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere, 2006*
79. **La transizione dall'apprendistato agli apprendistati.** *Monitoraggio 2004-2005, 2006*
80. **Plus Participation Labour Unemployment Survey.** *Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro, 2006*
81. **Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006.** *The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation. Executive Summary, 2006*
82. **La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti, 2006**
83. **Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006.** *Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE), 2006*
84. **Organizzazione Apprendimento Competenze.** *Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia, 2006*
85. **L'offerta regionale di formazione permanente.** *Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo sociale europeo, 2007*
86. **La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia, 2007**
87. **Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete, 2007**
88. **Verso il successo formativo.** *Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo, 2007*
89. **xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line.** *Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni, 2007*
90. **Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE.** *Le province di Genova, Modena e Siena, 2007*
91. **I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione, 2007**
92. **Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento, 2007**
93. **La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti, 2007**
94. **La domanda di lavoro qualificato in Italia. Le inserzioni a modulo nel 2005, 2007**
95. **Gli organismi per le politiche di genere.** *Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa, 2007*
96. **L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali.** *Monitoraggio sul 2005-06, 2007*
97. **La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: Linee guida e Carta dei Servizi, 2007**
98. **Analisi della progettazione integrata.** *Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013, 2007*

99. **L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto.** *I risultati del SIST II mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, 2007
100. **Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego.** *Manuale operativo*, 2007
101. **I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano**, 2007
102. **Sviluppo, Lavoro e Formazione. L'integrazione delle politiche.** *Atti del Seminario "Sistemi produttivi locali e politiche della formazione e del lavoro"*, 2007
103. **I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali**, 2007
104. **Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie**, 2007
105. **Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno.** *Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, 2007
106. **La riflessività nella formazione: modelli e metodi**, 2007
107. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio**, 2007
108. **Rapporto annuale sui corsi IFTS. Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003**, 2007
109. **La formazione permanente nelle Regioni.** *Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*, 2007
110. **Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1999-2005)**, 2008
111. **Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007).** *Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, 2008
112. **Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile.** *I risultati di una indagine conoscitiva*, 2008
113. **Verso la qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei centri per l'impiego.** *Risultati di una sperimentazione. Atti del Convegno*, 2008
114. **Il lavoro a termine dopo la Direttiva n. 1999/70/CE**, 2008
115. **Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro.** *Una indagine qualitativa*, 2008
116. **La formazione dei rappresentanti delle Parti sociali per lo sviluppo della formazione continua**, 2008
117. **Fostering the participation in lifelong learning.** *Measures and actions in France, Germany, Sweden, United Kingdom. Final research report*, (volume + cd rom), 2008
118. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Svezia, Regno Unito - Vol. 1 Il Rapporto di ricerca*, 2008
119. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia - Vol. 2 Le specifiche misure*, 2008
120. **Partecipazione e dispersione.** *Settimo rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2008
121. **Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume I*, 2008
122. **Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume II*, 2008

123. **La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione.** *I risultati dell'indagine ISFOL*, 2008
124. **La partecipazione degli adulti alla formazione permanente.** *Seconda Rilevazione Nazionale sulla Domanda*, 2008
125. **Il bene apprendere nei contesti e-learning**, 2008
126. **Il bisogno dell'altra barca. Percorsi di relazionalità formativa**, 2008
127. **I call center in Italia: forme di organizzazione e condizioni di lavoro**, 2008
128. **Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione**, 2008
129. **Quattordici voci per un glossario del welfare**, 2008
130. **Il capitale esperienza. Ricostruirlo, valorizzarlo.** *Piste di lavoro e indicazioni operative*, 2008
131. **Verso l'European Qualification Framework**, 2008
132. **Le competenze per la governance degli operatori del sistema integrato**, 2008
133. **Donne sull'orlo di una possibile ripresa. Valutazione e programmazione 2007-2013 come risorse per la crescita dell'occupazione femminile**, 2009
134. **Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008**, 2009
135. **Le misure per il successo formativo.** *Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*, 2009
136. **La prima generazione dell'accREDITamento: evoluzione del dispositivo normativo e nuova configurazione delle agenzie formative accreditate**, 2009
137. **Le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle "azioni rivolte alle strutture e ai sistemi" cofinanziate dal FSE**, 2009
138. **Apprendimenti e competenze strategiche nei percorsi formativi triennali: i risultati della valutazione**, 2010
139. **Il Nuovo AccredITamento per l'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere Formativo.** *La sfida di una sperimentazione in corso*, 2010
140. **Rapporto orientamento 2009.** *L'offerta di orientamento in Italia*, 2010
141. **Apprendistato: un sistema plurale.** *X Rapporto di Monitoraggio*, 2010
142. **Rompere il cristallo.** *I risultati di un'indagine ISFOL sui differenziali retributivi di genere in Italia*, 2010
143. **Formazione e lavoro nel Mezzogiorno.** *La Valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo sociale europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, 2010
144. **Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale.** *Un quadro di riferimento*, 2010
145. **Perché non lavori?** *I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, 2010
146. **Le azioni sperimentali nei Centri per l'impiego.** *Verso una personalizzazione dei servizi*, 2010
147. **La ricerca dell'integrazione fra università e imprese.** *L'esperienza sperimentale dell'apprendistato alto*, 2010
148. **Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità**, 2011
149. **Anticipazione dei fabbisogni professionali nel settore Turismo**, 2011
150. **Rapporto orientamento 2010.** *L'offerta e la domanda di orientamento in Italia*, 2011
151. **Lisbona 2000-2010.** *Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla Strategia europea per l'occupazione*, 2011

152. **Il divario digitale nel mondo giovanile.** *Il rapporto dei giovani italiani con le ICT*, 2011
153. **Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia**, 2011
154. **La terziarizzazione del sommerso.** *Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, 2011
155. **Donne e professionisti.** *Caratteristiche e prospettive della presenza delle donne negli ordini professionali*, 2011
156. **Valutazione delle misure per l'inserimento al lavoro: i tirocini formativi e di orientamento**, 2011
157. **La buona occupazione.** *I risultati delle indagini ISFOL sulla Qualità del lavoro in Italia*, 2011
158. **La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro**, 2011
159. **Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva**, 2011
160. **Paradigmi emergenti di apprendimento e costruzione della conoscenza**, 2012
161. **Qualità dell'offerta e-learning e valorizzazione delle competenze dei formatori**, 2012
162. **Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso/irregolare in agricoltura**, 2012
163. **Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa**, 2012
164. **Il fenomeno delle esternalizzazioni in Italia.** *Indagine sull'impatto dell'outsourcing sull'organizzazione aziendale, sulle relazioni industriali e sulle condizioni di tutela dei lavoratori*, 2012
165. **Strumenti per la formazione esperienziale dei manager**, 2012
166. **Etnie e Web.** *La rappresentazione delle popolazioni migranti e rom nella rete Internet*, 2012
167. **Indagine Plus. Il mondo del lavoro tra forma e sostanza.** *Terza annualità*, 2012
168. **Manuale di Peer Review per l'Istruzione e la Formazione Professionale iniziale**, 2012
169. **Lauree ambientali triennali: inserimento lavorativo e prosecuzione degli studi**, 2012
170. **Energie rinnovabili e efficienza energetica.** *Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*, 2012
171. **Modelli di apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito**, 2012
172. **Modello teorico integrato di valutazione delle strutture scolastiche e formative**, 2012
173. **Attuazione primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Il triennio 2009-2011**, 2012
174. **Sviluppo locale: diffusione delle conoscenze e competenze nei sistemi produttivi e filiere territoriali**, 2012
175. **Rapporto nazionale di valutazione intermedia delle attività di informazione e pubblicità dei programmi operativi FSE 2007-2013**, 2013
176. **Lavoratori autonomi: Identità e percorsi formativi.** *Risultati di un'indagine qualitativa*, 2013
177. **Impatto delle tematiche dello sviluppo sostenibile sui sistemi produttivi e professionali**, 2013
178. **Il tutor aziendale per l'apprendistato: Manuale per la formazione**, 2013
179. **Le competenze trasversali nelle équipes della salute mentale**, 2013
180. **Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012**, 2013
181. **Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa.** *Edizione aggiornata 2013*, 2013

182. **La riqualificazione sostenibile dei contesti urbani metropolitani. Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative**, 2013
183. **Le dimensioni della qualità del lavoro. I risultati della III Indagine Isfol sulla qualità del lavoro**, 2013
184. **Mercato del lavoro, capitale umano ed imprese: una nuova prospettiva di politica del lavoro**, 2013
185. **Oltre il disagio psichico dei giovani: modelli e pratiche di inclusione socio-lavorativa. Riflessioni e contributi del seminario di studio**, 2013
186. **Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012. Volume 1**, 2014
187. **Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: l'attuazione regionale dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012. Volume 2**, 2014
188. **Istruzione degli adulti: politiche e casi significativi sul territorio**, 2014
189. **Primo Rapporto italiano di Referenziazione delle Qualificazioni al quadro europeo EQF**, 2014
190. **First Italian referencing report to the European qualifications framework EQF**, 2014
191. **Le aree protette: vincolo o opportunità? Indagine empirica nelle regioni Ob. Conv. Sul ruolo del capitale umano nello sviluppo territoriale**, 2014
192. **Responsabilità Sociale d'Impresa. Policy e Pratiche**, 2014
193. **Il contributo del FSE 2007-2013 alla costruzione dei sistemi regionali di innovazioni. Prospettive per la valutazione**, 2014
194. **La formazione per la sostenibilità energetica: permanenza nel lavoro e nuova occupazione**, 2014
195. **Il Bilancio di genere della Regione Puglia; la sperimentazione di una buona prassi**, 2014
196. **Non sempre mobili. I risultati dell'Indagine Isfol sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca**, 2014
197. **Le prospettive di impiego delle persone con disabilità psichica: opportunità e barriere nei contesti aziendali**, 2014
198. **Prevenire si può. Analisi delle misure di accompagnamento per la transizione scuola-lavoro dei giovani con disagio psichico**, 2014
199. **Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro**, 2014
200. **Disagio psichico, minori e recupero**, 2014
201. **Il reinserimento lavorativo dei detenuti. Il lavoro carcerario come leva motivazionale e di reintegrazione sociale. Il caso di Rebibbia**, 2014
202. **Il welfare che cambia: il non profit nell'erogazione di servizi sociali**, 2014
203. **Responsabilità Sociale d'Impresa nelle PMI. Emersione della formazione implicita e dell'innovazione sociale**, 2015
204. **Modelli di governance territoriale per sviluppare innovazione e conoscenza nelle PMI – I risultati di un'indagine qualitativa in tre regioni italiane**, 2015
205. **L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane – I risultati dell'indagine ISFOL OFP – Volume I – L'indagine qualitativa**, 2015
206. **L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane – I risultati dell'indagine ISFOL OFP – Volume II – L'indagine quantitativa**, 2015

207. **Figure professionali innovative per la riqualificazione sostenibile delle città.** *Spendibilità e fabbisogni professionali e formativi*, 2015
208. **L'apprendistato tra risultati raggiunti e prospettive di innovazione.** *XV Rapporto sull'apprendistato in Italia*, 2015
209. **Pari opportunità e non discriminazione.** *Il Fondo sociale europeo nei territori in Convergenza tra attuazione e proposte per la programmazione 2014-2020*, 2015
210. **L'age management nelle grandi imprese italiane.** *I risultati di un'indagine qualitativa*, 2105
211. **O.L.T.Re.** *Un percorso di orientamento al lavoro rivolto ai detenuti*, 2015
212. **L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane I risultati dell'indagine Isfol-OFP -Volume I - L'indagine qualitativa**, 2015
213. **L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane. I risultati dell'indagine Isfol-OFP - Volume II - L'indagine quantitativa**, 2015
214. **Analisi tramite Banca dati dei Bandi e degli avvisi pubblici emanati dalle Amministrazioni titolari di P.O. nel periodo di programmazione 2007-2013 – Report finale**, 2015
215. **Crisi economica, lavoro e imprese. Il ruolo del capitale umano in Italia**, 2016
216. **L'Italia tra Jobs Act ed Europa 2020 – Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015, 2016**

Finito di stampare
nel mese di maggio 2016
da "Del Gallo Editori D.G.E. - Greenprinting srl"
Spoleto (PG)



Il rapporto di Monitoraggio del Mercato del Lavoro, alla sua quinta edizione, si colloca in un momento particolarmente delicato per il nostro Paese. Se nel 2014 si è registrata una fase di attesa in vista dell'attuazione del *Jobs Act* e della ripresa della crescita, il 2015 è stato segnato da un aumento dell'occupazione, per molti versi inaspettato, sostenuto da una timida uscita dalla recessione. Il volume partendo da quanto auspicato da Europa 2020, traccia nella prima parte una fotografia del mercato del lavoro italiano durante la crisi soffermandosi, in particolare, sulle misure introdotte dal *Jobs Act*. Nella seconda parte si approfondiscono, invece, alcuni temi, con cui è opportuno confrontarsi ora e nel futuro per mirare ad un mercato del lavoro efficiente e sostenibile: la fecondità, le prospettive di vita e di lavoro, la fragilità economica, l'inclusione dei giovani nel mondo del lavoro, l'istruzione e l'utilizzo del capitale umano, l'investimento e la governance dell'innovazione. Le analisi condotte mostrano, da un lato, evidenti segnali di ripresa e una ricaduta, per molti versi positiva, delle riforme sui livelli occupazionali; dall'altro sottolineano molte delle pesanti eredità trasmesse dalla crisi economica. Con queste ultime sarà necessario confrontarsi da qui ai prossimi anni se si vuole raggiungere quella crescita "*intelligente, sostenibile e inclusiva*" ambita dall'Europa, e se si intende continuare a mantenere in vita il modello sociale europeo che ha consentito di sostenere, per molti anni, i livelli di benessere delle persone.