

IL WELFARE ITALIANO TRA LE SPINTE DEL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO E LO SHOCK DELLA PANDEMIA

Premessa.....pag. II

Parte I: Il mercato del lavoro italiano nella pandemia:
un'analisi per profili professionali, livelli retributivi e formazione.....pag. 1

Parte II: Il sistema di welfare italiano nella prospettiva UE:
agenda sociale europea, politiche attive del lavoro e contrasto della povertà.....pag. 41

Novembre 2021

Il Rapporto è stato elaborato da un gruppo di lavoro composto, per la Luiss-SEP, da Andrea Ciarini, Sergio De Nardis, Alessandro Franconi, Francesca Parente, Anna Villa e, per l'Inapp, da Irene Brunetti, Massimiliano Deidda, Marco Marucci, Sergio Scicchitano.

Premessa

Il Rapporto presenta i risultati della seconda e ultima annualità del Progetto di ricerca sul tema “Innovazioni tecno-organizzative e nuovo welfare europeo” frutto di una collaborazione tra l’INAPP e la LUISS, quest’ultima operante attraverso la propria School of European Political Economy (SEP), avviata sulla base della Convenzione di Collaborazione Scientifica tra i due Enti siglata il 6 novembre 2019. Ai sensi di tale Convenzione, le attività del primo anno del Progetto sono state dedicate alla ricognizione critica delle diverse tipologie di welfare nei paesi dell’Unione europea e alla valutazione della loro possibile evoluzione a fronte delle sfide poste dal cambiamento tecnologico. I lavori di ricerca del primo anno sono confluiti nel Rapporto Inapp-Luiss “Analisi ricognitiva dei sistemi di welfare europei e impatto dell’innovazione tecnologica”¹. Sulla base della Convenzione, le attività del secondo anno devono essere “attinenti alla specificazione e all’approfondimento dei risultati, ottenuti il primo anno, con riferimento a un caso paradigmatico dei problemi europei in materia di welfare”. Il gruppo di lavoro Inapp-Luiss ha, quindi, deciso di concentrare l’attenzione sul caso dell’Italia e, dati i profondi cambiamenti di scenario intervenuti in corso d’opera nell’ultimo anno (crisi Covid e risposte di politica economica nazionale ed europea), di estendere l’analisi, rispetto a quanto strettamente contemplato dalla Convenzione, alle conseguenze della pandemia, alle interrelazioni con le spinte del cambiamento tecnologico e alle implicazioni per il welfare. Nel presente Rapporto si illustrano, dunque, le analisi svolte con riferimento all’Italia lungo le suddette linee di analisi.

Il Rapporto si compone di due parti. La prima, intitolata “Il mercato del lavoro italiano nella pandemia: un’analisi per profili professionali, livelli retributivi e formazione”, si concentra sullo studio dell’impatto della crisi Covid sull’occupazione, misurata tanto in termini di numero di individui occupati quanto di ore di lavoro da essi espletate. Adottando una griglia di lettura per *jobs* (gli individui sono identificati in base all’incrocio della loro qualifica professionale e, al contempo, del settore di attività economica in cui la operano), si analizza l’incidenza che le cadute di fatturato, le caratteristiche dei profili professionali, i livelli retributivi e lo svolgimento di attività di formazione hanno avuto sul calo del numero di occupati e delle ore lavorative delle professioni nei settori. Tenendo conto che l’impatto della pandemia sull’occupazione è stato differenziato per categorie di occupazione, l’analisi evidenzia anche l’eventuale influenza differenziata per età, genere, tipologia contrattuale e territorio. Una specifica attenzione viene dedicata al “lavoro da remoto”, consentito dal cambiamento tecnologico e fortemente sviluppatosi durante la pandemia. L’analisi è condotta sulla base dei dati della Rilevazione Istat delle forze di lavoro e con l’ausilio dell’indagine Inapp sulle professioni. In particolare, l’utilizzo di appositi indicatori desumibili da quest’ultima indagine - e sviluppati nell’ambito dell’attività di ricerca Inapp - consente di evidenziare l’influenza che le caratteristiche tecnologiche delle professioni hanno avuto nell’accentuare o attenuare gli effetti della crisi sanitaria. In linea generale, l’analisi conferma l’impatto che le cadute di fatturato hanno esercitato sul numero di occupati (e, ancor più, sulle ore di lavoro), ma al contempo mostra anche l’influenza significativa degli altri fattori esaminati relativi alle caratteristiche professionali, retributive e di formazione. Emerge, nel periodo della pandemia, una relazione inversa tra intensità di routine dei task svolti dai lavoratori e occupazione, evidenza che potrebbe essere in relazione con un’accentuazione dei processi di sostituzione tecnologica verificatisi nei periodi di chiusura imposti dalle misure di contenimento del contagio. Al contrario, la digitalizzazione si accompagna

¹ Il Rapporto relativo al primo anno del progetto di ricerca Inapp-Luiss è disponibile nel sito Inapp al seguente indirizzo <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3353>.

positivamente alle variazioni di occupazione. Nella forma del *teleworking*, questa incidenza è particolarmente significativa per il sostegno dell'occupazione nel lavoro da remoto. Con riferimento ai livelli retributivi, sembra evidenziarsi nella crisi Covid una tendenza alla polarizzazione salariale, con effetti occupazionali relativamente meno forti per i lavoratori con basse e alte retribuzioni. Infine, per quanto riguarda la formazione professionale, si riscontra una relazione generalmente positiva, a testimonianza del fatto che, pure nella pandemia, maggiori investimenti in questo senso tendono a favorire l'occupazione.

Nella seconda parte del Rapporto, intitolata "Il sistema di welfare italiano nella prospettiva UE: agenda sociale europea, politiche attive del lavoro e contrasto della povertà", si affronta il caso dell'Italia, sempre assumendo come riferimento l'analisi comparata con i regimi europei. In particolare, partendo dal lavoro di classificazione svolto lo scorso anno, si procede a mettere in evidenza le specificità italiane - anche nell'ambito del cluster dei paesi mediterranei di cui fa parte - per poi arrivare a concentrare l'attenzione sulle trasformazioni degli ultimi due decenni, scanditi dal succedersi delle crisi economico-finanziarie e dallo shock della pandemia. Il profilo che se ne ricava è quello di un sistema di welfare che, di transizione in transizione, ha mantenuto stabili alcuni orientamenti di fondo nel quadro di opposte pressioni: da un lato, le spinte alla riduzione della spesa pubblica; dall'altro, la necessità di una convergenza verso gli obiettivi dell'agenda sociale europea codificati nell'approccio dell'investimento sociale. Ne emerge una situazione che, se sul piano degli esborsi e dei livelli di prestazione nel loro complesso non si configura come un sistema di welfare a bassa spesa sociale, si contraddistingue altresì per un persistente orientamento ai trasferimenti, di natura passiva e per lo più previdenziale, con un basso livello di condizionalità all'accesso. Di contro, rimane un insieme di prestazioni in-kind relativamente sottodimensionato rispetto sia ai mutamenti della domanda sociale, sia agli obiettivi di ricalibratura agli standard europei che appaiono ancora lontani dall'essere raggiunti. Nell'insieme, pur con alcuni marginali cambiamenti, l'Italia continua a costituire nel panorama europeo un paese carente nell'agenda dell'investimento sociale, da una parte per la scarsità di investimenti (in capitale umano, in servizi di cura, conciliazione, politiche attive del lavoro) e dall'altra per un perdurante sbilanciamento verso i trasferimenti monetari. In questa chiave di lettura si possono interpretare anche le trasformazioni che negli ultimi anni hanno dato luogo agli interventi più rilevanti, a cominciare dal contrasto della povertà. Essi hanno comportato un cambiamento profondo rispetto agli equilibri tradizionali di un welfare mediterraneo come quello italiano, ove le politiche socio-assistenziali svolgono tradizionalmente un ruolo residuale, essendo tali funzioni rimesse nei fatti alla cura informale familiare sia in modo diretto che indiretto per il tramite delle assicurazioni sociali obbligatorie (pensioni). Nonostante, però, le riforme avviate per il potenziamento del welfare territoriale, il sistema dei servizi appare ancora incagliato in equilibri di tipo "mediterraneo", da un lato con una bassa spesa per le politiche sociali, dall'altro con un persistente sovraccarico di funzioni di cura sulla famiglia. Le riforme che si sono succedute hanno prodotto interventi settoriali, spesso di durata limitata e scollegati da un piano di investimenti sulle infrastrutture sociali. Data una copertura nazionale dei servizi bassa, ma soprattutto contrassegnata da forti disparità territoriali, la mancanza di prospettive di lungo termine ha indebolito gli sforzi di ricalibratura del welfare italiano, almeno fino agli anni più recenti. In questo quadro, l'introduzione prima del Rei e poi soprattutto del Reddito di Cittadinanza hanno rappresentato una indubbia novità rispetto al sentiero istituzionale del welfare italiano, essendo per la prima volta introdotta una misura nazionale di contrasto alla povertà di dimensioni paragonabili a quelle dei principali paesi europei e in linea anche con gli obiettivi dell'agenda sociale europea. Questa innovazione istituzionale appare tuttavia in continuità con l'orientamento prevalente verso i trasferimenti. Il suo impatto ha attutito gli effetti della crisi pandemica su disuguaglianze e rischio povertà, ma lasciando ancora in ombra il fronte dei servizi, per quanto riguarda sia la presa in carico socio-assistenziale, sia

l'attivazione per l'inserimento lavorativo. Si riscontra, quindi, la difficoltà di operare effettive discontinuità rispetto a una traiettoria storica-istituzionale che rimane stabile pur nelle innovazioni. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto lo sblocco di investimenti che nelle intenzioni dovrebbero contribuire alle dotazioni di servizi e infrastrutture sociali, così come al sistema dei servizi e delle politiche attive del lavoro. Resta evidentemente cruciale la verifica che la loro implementazione incida concretamente sulla ricalibratura di quelle aree di intervento fondamentali per dare risposta ai nuovi bisogni sociali, e con essi anche al riposizionamento dello stesso modello di crescita.

Nell'insieme, il lavoro di ricerca condotto nel secondo anno, illustrato nel presente Rapporto, porta a compimento, secondo le indicazioni della Convenzione Inapp-Luiss, le linee impostate nella prima annualità, focalizzandosi sull'Italia, come caso paradigmatico, e analizzandone le problematiche di cambiamento del regime di welfare per dare risposta alle spinte indotte dal cambiamento tecnologico e dalla crisi economica e sanitaria che ha, da ultimo, investito il sistema sociale italiano ed europeo.

PARTE I - Il mercato del lavoro italiano nella pandemia: un'analisi per profili professionali, livelli retributivi e formazione

Indice

1. Introduzione	2
2. Cambiamenti occupazionali recenti in Europa.....	3
2.1 Una lettura per <i>jobs</i>	3
2.2 Evidenze sui cambiamenti occupazionali e tecnologici nel caso italiano	5
Box: <i>Remote working</i> e ampliamento del fenomeno dei <i>platform workers</i> : tra efficienza, produttività e aumento delle disuguaglianze, esigenze di tutela e regolazione ...	8
3. Le perdite di lavoro nel 2020: una stima per <i>jobs</i>	12
3.1 Dati e metodologia	12
3.2 Risultati.....	14
4. Conclusioni	26
Bibliografia	28
APPENDICE - Trattamento dei dati campionari e costruzione delle variabili	30
A1. Trattamento dei dati campionari RCFL Istat.....	30
A.1.1 Selezione modalità <i>occupato</i>	30
A.1.2 Calcolo variabili alti e bassi salari	31
A.1.3 Calcolo variabile formazione professionale	32
A.2 Costruzione database per <i>jobs</i>	32
A.3 Variabili sulle caratteristiche delle professioni	33
A.4 Variabili aggiuntive stimate, ma escluse dalle specificazioni di regressione	35
A.4.1 Altre variabili sulle professioni.....	35
A.4.2 Variabili tecnologiche.....	37
A.4.3 Variabili istituzionali	38
A5. Stime su settori.....	39

PARTE I

Il mercato del lavoro italiano nella pandemia: un'analisi per profili professionali, livelli retributivi e formazione *

1. Introduzione

La struttura dell'occupazione, in Europa e in Italia, ha mostrato negli ultimi decenni delle tendenze di profondo cambiamento. Queste riflettono mutamenti strutturali, comuni anche ad altre economie avanzate quali gli Stati Uniti (seppure in misura differente), come la sempre maggiore terziarizzazione della specializzazione produttiva, e dipendono in parte dalla spinta di alcune forze come la frammentazione internazionale delle catene di creazione di valore e, soprattutto, l'aumento esponenziale nell'uso di nuove tecnologie digitali e di automazione. Su tali modificazioni, già in atto da tempo, si sono innestate le ripercussioni sul mercato del lavoro degli effetti delle politiche adottate per la gestione della crisi sanitaria che ha avuto luogo nel 2020 (OCSE, 2021). Le preesistenti tendenze di sostituzione del fattore lavoro umano ad opera di maggiori e diversi investimenti tecnologici sono state rese necessarie dalle misure di contenimento del contagio da Covid-19, che hanno determinato l'interruzione di molteplici attività economiche e produttive ritenute non essenziali ed allo stesso tempo modificato, in maniera forse strutturale e destinata a durare, la modalità di fornitura di servizi e svolgimento di numerose tipologie di prestazioni lavorative (Istat, 2020).

In questo contesto, disuguaglianze preesistenti e criticità socio-economiche si sono acuite, colpendo in misura differenziata alcune categorie. Come spesso succede durante i periodi di crisi economica, le fasce più deboli ne hanno subito i danni maggiori. In termini di mercato del lavoro, ciò ha significato che i lavoratori dalle condizioni maggiormente precarie, come gli assunti a tempo parziale o con contratto a termine, molto spesso i giovani e le donne, ed in generale tutti coloro che risultavano non sufficientemente coperti dai sistemi di protezione di welfare tradizionale, hanno registrato i cali più pesanti di occupazione (Inapp, 2021). Se il blocco dei licenziamenti imposto dai provvedimenti di Governo e gli schemi sussidiati di riduzione di orario hanno parzialmente arginato la dismissione di personale potenzialmente praticata dai datori di lavoro, infatti, l'incidenza delle trasformazioni dei contratti a scadenza è crollata verticalmente nel secondo trimestre del 2020 e le nuove attivazioni dei rapporti di lavoro sono entrate in stallo nello stesso periodo (Ministero del Lavoro, 2021). Inoltre, anche per coloro che hanno potuto mantenere la propria posizione lavorativa, la domanda di lavoro si è straordinariamente ridotta in concomitanza con i periodi di chiusura imposti dalle restrizioni volte a contrastare la diffusione del virus e in conseguenza degli stessi comportamenti spontanei adottati dai consumatori. L'impatto della drastica contrazione della domanda di lavoro si è così riflessa nel calo delle ore lavorate (Croce, 2020). In aggiunta, la zona

* A cura di Sergio De Nardis e Francesca Parente (LUISS School of European Political Economy); il box "Remote working e ampliamento del fenomeno dei *platform workers*" è a cura di Irene Brunetti (Inapp).

grigia dell'inattività si è ingrandita, andando ad accogliere una fetta di persone in cerca di occupazione che nei mesi interessati dai lockdown si sono trovate a sospendere la propria ricerca attiva di lavoro e hanno dunque ridotto le fila dei disoccupati "ufficiali" nelle rilevazioni Istat.

In aggiunta, proprio per via del fatto che le misure di contenimento imposte e le scelte prudenziali dei consumatori hanno interessato in misura differenziata i diversi comparti economici, lo shock indotto da questi interventi si è inevitabilmente intrecciato con le peculiarità di ogni specializzazione produttiva e delle qualifiche professionali che le caratterizzano. Così come, ad esempio, il rischio di esposizione al contagio si può rilevare sia nettamente variabile all'interno del ventaglio di categorie professionali attive nei diversi settori (in Barbieri et al., 2020, ne viene fornita un'analisi approfondita in base alle caratteristiche delle professioni), anche la possibilità di ricorso a strumenti digitali o di automazione che lo riducessero sono stati diversi per motivazioni simili, oltre che di disponibilità finanziarie necessarie ad operare gli interventi utili a contrastare l'emergenza. Allo stesso modo, è quindi possibile che gli effetti indotti da queste misure siano risultati profondamenti diversi per i lavoratori sulla base delle diverse qualifiche professionali e settori produttivi di attività.

In quest'ottica, ed alla luce delle considerazioni introduttive qui espresse, si è ritenuto che l'utilizzo di un approccio *per jobs*² all'analisi di quanto avvenuto nel mercato del lavoro in Italia durante la crisi sanitaria potesse risultare utile a mettere in evidenza tali andamenti differenziati.

La parte seguente di questo Rapporto vuole quindi fornire un contributo all'analisi del caso italiano, concentrando l'attenzione sul periodo specifico della crisi iniziata nel 2020. L'obiettivo della ricerca è consistito nel verificare se, nei dati sulle forze di lavoro Istat raccolti subito prima e durante³ la pandemia, si trovi un riscontro significativo di cambiamenti occupazionali anche in relazione alla specifica incidenza di alcune professioni nei diversi settori produttivi, ed in quale misura queste evidenze possano considerarsi riconducibili all'influenza dei cambiamenti tecnologici, alla disuguaglianza salariale e polarizzazione delle figure professionali già in atto precedentemente.

2. Cambiamenti occupazionali recenti in Europa

2.1 Una lettura per jobs

Una metodologia utile ad analizzare le variazioni nel mercato del lavoro è rappresentata da quella adottata a partire dal 2008 da Eurofound per la redazione dell'European Jobs Monitor (EJM). La particolarità di tale rilevazione è l'unità di misura impiegata che, diversamente dalla maggior parte degli studi di settori che focalizzano l'attenzione su variabili relative ai lavoratori, al loro settore economico di impiego o alla professione svolta, cerca di cogliere le specificità di ogni professione all'interno dei diversi comparti produttivi. Combinando queste due modalità, si ottiene pertanto una matrice di *jobs* che sono, potenzialmente, tanti quanti il prodotto tra le due categorie.

² Con *job* si intende la considerazione simultanea per ogni lavoratore della sua qualifica professionale (ad esempio "Manager") ed il settore produttivo in cui opera (ad esempio "Agricoltura"). Su questo, si veda il dettaglio esposto dalla trattazione teorica del paragrafo 2 di questa sezione § *Cambiamenti occupazionali recenti in Europa*.

³ Facendo riferimento a variazioni annuali, non si è potuto utilizzare il dato riferito al 2021 poiché non essendo ancora disponibile nella sua interezza non è confrontabile con i precedenti.

Il valore aggiunto di tale unità di misura risiede dunque nella capacità di distinguere gli esiti occupazionali di ogni professione all'interno di diversi settori, e viceversa. Le condizioni contrattuali e salariali dei lavoratori, infatti, possono essere molto eterogenee a seconda sia della qualifica professionale che del comparto produttivo in cui operano. Inoltre, questa modalità di classificazione consente di tener conto del fatto che possano verificarsi shock specifici settoriali (come il caso recente indotto dall'epidemia di Covid-19) che colpiscono in modo differenziato lavoratori appartenenti alla medesima professione. Considerare le due componenti simultaneamente permette dunque una più accurata analisi anche dei cambiamenti della struttura occupazionale di cui fanno parte. Inoltre, uno stesso lavoratore può avere in essere più di un contratto di lavoro, in settori o posizioni differenti, ed un'unità di misura in grado di cogliere tale pluralità si può considerare più adatta a monitorarne l'effettivo andamento occupazionale.

La prima pionieristica applicazione di tale metodologia risale ad un rapporto elaborato da J. Stiglitz nei primi anni '90 quando, al servizio dell'amministrazione Clinton, utilizzò l'unità di misura dei *jobs* per individuare i diversi impatti del boom economico tra il 1993 ed il 1995 e, soprattutto, evidenziare dove fosse stato creato lavoro "buono" e dove no. Elaborata una matrice teorica di 990 *jobs*, per ognuna delle relative celle significativamente piene calcolò il salario orario mediano settimanale dei lavoratori a tempo pieno, ed in base a questa soglia ordinò la distribuzione degli occupati. Coloro che si collocavano al di sopra della soglia rappresentavano la "buona" occupazione creata, a differenza di quella meno auspicabile che lasciava i nuovi occupati al di sotto del salario mediano di riferimento. Il risultato ottenuto da quella prima, e limitata nel tempo, applicazione fu la rilevazione che circa il 70% dei nuovi *jobs* creati afferiva a salari superiori alla soglia mediana. Questo primo lavoro fu ripreso e perfezionato da Wright e Dwyer (2003) che, oltre ad adottare una grana più fine per la costruzione della matrice ed un intervallo temporale più esteso, cercarono di evidenziare eventuali dinamiche di polarizzazione in atto nel mercato del lavoro, considerando non soltanto la quota di "buona" occupazione generata, quanto l'intera distribuzione salariale dei nuovi occupati. In più, ripeterono l'analisi su dati relativi al precedente ed altrettanto significativo boom occupazionale, degli anni 60', confrontando caratteristiche sociodemografiche degli occupati (come etnia e genere) con l'obiettivo di isolare delle specificità distintive per i due fenomeni.

Nell'adattamento di questa metodologia al caso europeo, l'Eurofound la utilizza per identificare i cambiamenti occupazionali che si verificano a livello di *jobs* (la cui numerosità effettiva si presenta chiaramente in maniera differenziata in ognuno dei paesi UE) rispetto alla distribuzione salariale, oltre che ad alcune caratteristiche sociodemografiche come il livello di istruzione degli occupati. Seguendo l'espansione proposta da Wright e Dwyer (2003), i ricercatori Eurofound non guardano solamente alla quota di alti salari, quanto all'intera distribuzione ed ai cambiamenti che intercorrono negli anni tra i suoi diversi quintili, per monitorare le tendenze di polarizzazione del mercato del lavoro e valutare la qualità dei nuovi *jobs* che di volta in volta vengono creati o distrutti. Anche se tale metodologia di analisi è stata concepita per qualificare i lavori creati durante periodi di boom economico, infatti, appare altrettanto utile per verificare la qualità dei posti di lavoro andati distrutti e creati durante periodi di crisi. Ad esempio, l'EJM del 2011 analizza i cambiamenti nella struttura occupazionale concomitanti alla recessione economica verificatasi tra il 2008 e il 2010. In quel caso, la perdita di posti di lavoro aveva riguardato per lo più mansioni poco qualificate e a retribuzione media o medio-bassa, aumentando la polarizzazione salariale e al contempo orientando la creazione di nuove occupazioni verso qualifiche professionali più specialistiche e meglio retribuite. Allo stesso tempo, la categoria dei lavoratori giovani sembrava aver risentito maggiormente della perdita occupazionale, e la maggioranza del nuovo lavoro attivato dal 2009 in poi aveva riguardato contratti a termine e scarsamente retribuiti (Hurley et al. 2011). Nel biennio di

ripresa successivo alla crisi, 2011-2012, la crescita occupazionale ha continuato a riguardare, in media, le mansioni meglio retribuite a fronte di un rallentamento delle diminuzioni dei posti di lavoro mediamente e scarsamente retribuiti, e la polarizzazione è stata registrata pertanto in misura minore (Eurofound 2013). Anche se meno rappresentativi e quindi meno concorrenti a dinamiche di accentuata polarizzazione, si sottolinea come i cali di occupazione abbiano continuato a registrarsi nei lavori mediamente e scarsamente retribuiti, soprattutto nella manifattura e nell'edilizia, potenzialmente ad opera di meccanismi legati agli effetti del cambiamento tecnologico secondo l'ipotesi di *routine-biased technical change* (RBTC, v. Eurofound 2013). D'altro canto, è stato proprio lo sviluppo di nuove tecnologie, ed in particolare la crescita dei servizi ad alta intensità di conoscenza, a rappresentare il maggiore catalizzatore di crescita occupazionale nello stesso periodo. Inoltre, anche la frammentazione internazionale della catena del lavoro sembra avere avuto un'associazione positiva con l'incremento di polarizzazione, seppure anche il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro si considera rilevante (Eurofound 2014). Con il consolidarsi della ripresa economica, l'occupazione ha poi recuperato anche nelle fasce più deboli della distribuzione salariale, anche se la tipologia di impiego part-time è diventata per questi diffusamente preponderante negli Stati membri (Eurofound 2015). Guardando più nel dettaglio alle dinamiche di questa ripresa del mercato del lavoro, è emerso che i lavori caratterizzati da mansioni più fisiche, ripetitive e legate all'uso di macchinari sono state quelle che hanno affrontato il maggiore declino, rispetto alle professioni a più elevato contenuto cognitivo, sociale e di ICT che sono risultate in costante crescita (Eurofound 2017). Considerando i *jobs* come se fossero costituiti ciascuno da un diverso insieme di task produttivi, gli effetti finali delle modificazioni in corso possono essere considerati il frutto della ricomposizione finale dei task stessi: se i task ripetitivi si sono generalmente ridotti in maniera strutturale nel mercato del lavoro europeo, è vero anche che mansioni tradizionalmente non considerate routinarie sono diventate sempre più ripetitive. Pertanto, risulta fondamentale un'analisi dei cambiamenti avvenuti a livello anche di singolo *job*, dove potrebbero celarsi le ragioni delle dinamiche visibili ad un livello più aggregato. Inoltre, pesa chiaramente su queste dinamiche una sempre più forte terziarizzazione dell'economia europea, ad opera di un comparto che è fortemente polarizzato e che vede, da una parte, un particolare peso dei servizi a basso contenuto tecnologico - come la ristorazione e l'assistenza residenziale - e dall'altra le professioni ad elevata intensità di conoscenza (Eurofound 2016).

2.2 Evidenze sui cambiamenti occupazionali e tecnologici nel caso italiano

In particolare, per l'Italia, gli studi che adottano una lettura per *jobs* della struttura occupazionale riscontrano prima di tutto una più elevata diversificazione della relativa matrice rispetto alla media degli altri paesi UE: 1.680 nel periodo 2008-2010 e 1.757 in seguito alla revisione ISCO operata nel 2011⁴ (Eurofound 2013). In secondo luogo, le analisi effettuate sui cambiamenti occupazionali rilevavano una crescita nelle fasce medie ed una riqualificazione strutturale del nuovo lavoro creato nel periodo 1995-2006 ed una dequalificazione nel biennio della crisi 2008-2010 (Hurley et al. 2011). Nel periodo di recessione, infatti, il segmento che ha creato più occupazione è stato quello dei servizi alle famiglie, a bassa retribuzione, mentre per le qualifiche più specializzate e retribuite si è verificato il più elevato calo registrato tra i paesi UE (-500.000 "white collars"). E questa dinamica si è mantenuta negli anni immediatamente successivi (Eurofound 2013), per poi mitigarsi grazie ad un'accelerazione della caduta occupazionale nei quintili inferiori (Eurofound 2014). Tale andamento cela tuttavia una dinamica di depauperazione

⁴ Il numero medio di *jobs* effettivamente presenti nei 27 paesi UE, nel periodo 2008-2010, era pari a 1.283. Nello stesso biennio, soltanto in Germania e Regno Unito se ne registravano in numero superiore a quello italiano: rispettivamente 1.921 e 1.772. Tra gli altri principali paesi UE, invece, ammontavano a 1.557 per la Francia e 1.561 per la Spagna.

dello status contrattuale, dovuta alla progressiva diminuzione dei contratti a tempo pieno nelle posizioni meglio retribuite e più specializzate, in contrapposizione al significativo aumento di attivazioni a tempo parziale nei quintili meno qualificati e retribuiti (Eurofound 2014). Sono per lo più questi ultimi a rappresentare la creazione netta di nuovo lavoro, contribuendo al declassamento degli standard nazionali (Eurofound 2015). Dal punto di vista del contenuto dei task lavorativi, nel caso dell'Italia si riscontrava inoltre una struttura meno avanzata degli altri paesi UE in termini di uso di tecnologie ICT e di attitudine al problem-solving, in presenza di livelli più elevati per le mansioni fisiche che per quelle intellettuali (Eurofound 2016). Un'altra caratteristica molto accentuata in Italia, a fronte di una forte crescita di occupazione nei settori meno retribuiti e qualificati, è il fatto che tale occupazione sia ascrivibile in gran parte a lavoratori immigrati di origine extra-UE (Eurofound 2017). Infine, per quanto riguarda la distribuzione salariale, nonostante la tendenza di polarizzazione evidenziata negli ultimi anni, si riscontra una struttura generale non eccessivamente disuguale, ma rispetto alla media UE si notano maggiori outliers ed il posizionamento atipico di alcuni *jobs* rispetto alle corrispondenti matrici degli altri Stati membri (ad esempio gli operatori sanitari riportano un salario medio che è quattro volte più elevato di quello degli addetti alle pulizie nei servizi alle imprese) (Eurofound 2017).

Una più approfondita analisi sulle specificità della struttura occupazionale nel caso italiano, scomponendone le tendenze a livello territoriale, viene fornita da un recente studio di ricercatori Banca d'Italia (Aimone Gigio et al., 2021). Quel che emerge applicando la metodologia per *jobs* adottata nell'EJM è che, se è vero che tra il 2011 ed il 2017 la tendenza nazionale generale ha registrato una creazione di nuovo lavoro polarizzata verso le occupazioni a bassa retribuzione e qualificazione, le regioni del Centro e del Nord hanno visto aumentare in una certa misura anche le occupazioni più qualificate. Al contrario, il trend del Sud del paese è risultato esclusivamente negativo, nonostante alcune regioni abbiano mostrato accenni di andamenti positivi che non sono stati però sufficienti ad invertire la tendenza aggregata. In aggiunta, nel Mezzogiorno il lavoro creato si riferisce unicamente a posizioni a tempo parziale e determinato, mentre nelle regioni del Nord hanno avuto un ruolo i settori ad alto valore aggiunto e conoscenza.

Interessanti ulteriori evidenze dei cambiamenti avvenuti in Italia negli ultimi decenni sono fornite in Basso (2019) che, tenendo conto dello specifico contenuto dei rispettivi task produttivi, mostra come il calo dei lavori a media qualifica e retribuzione non si sia accompagnato ad elevati livelli di adozione di nuove tecnologie, in linea con quanto sarebbe atteso secondo le ipotesi di RBTC e come è successo invece in altri paesi quali gli USA, quanto piuttosto ad una riallocazione strutturale in favore del basso terziario, e di lavori ad alta intensità di task manuali, e ad una massiccia affluenza di lavoratori immigrati di bassa qualificazione.

Un'analisi specifica sull'intensità di routine delle professioni in Italia è fornita da Esposito e Scicchitano (2020). Stimando un *Routine Task Index* sulla base delle informazioni disponibili nell'indagine Inapp sulle professioni, gli autori evidenziano il ruolo del livello di ripetitività delle mansioni lavorative svolte rispetto al rischio di disoccupazione e lo squilibrio nel livello di competenze richieste ed offerte dai lavoratori. Analizzando il periodo 2014-2018, trovano riscontro di un aumentato del rischio di disoccupazione tecnologica per i lavoratori con un livello di istruzione terziaria impiegati in occupazioni ad alto livello di routine. Allo stesso tempo, nel considerare la distribuzione settoriale delle occupazioni, la significatività della ripetitività delle mansioni svolte non risulta sufficiente a spiegare il rischio di disoccupazione ed emerge quindi un ruolo altrettanto importante attribuibile alla specializzazione produttiva, oltre che alle scelte di investimento in istruzione.

Evidenze simili, della significatività della relazione tra routine dei task lavorativi e “sovra-istruzione”, si riscontrano per l’Italia anche a livello locale (Brunetti et al., 2020). Combinando le informazioni dell’indagine Inapp con quelle della rilevazione Istat sulle forze di lavoro per il periodo 2004-2017, inoltre, gli autori trovano riscontro di un significativo aumento di lavoratori a bassa retribuzione e bassa qualificazione in concomitanza di specializzazioni locali in attività ad alta intensità di routine. Anche in questo caso, tale relazione appare accentuata nel caso dei lavoratori con un più elevato titolo di studio.

Un approfondimento ulteriore elaborato a partire dallo stesso dataset Inapp-Istat circa gli effetti dei cambiamenti tecnologici sulla struttura occupazionale italiana nel periodo 2011-16 viene fornita da Cirillo et al. (2019). Gli autori, facendo uso di diversi indicatori del livello di digitalizzazione e routinizzazione delle professioni elaborati sulla base dell’indagine Inapp, dimostrano una relazione generalmente inversa tra queste due dimensioni per la maggior parte delle oltre 500 categorie professionali considerate. Evidenziano, in particolare, come le professioni a più alta intensità digitale abbiano riportato tassi di crescita dell’occupazione superiori a quelli generali per l’intera forza lavoro, mentre l’intensità di routine riveli una relazione inversa, riducendo anche i tassi di crescita per le occupazioni digitali e supportando quindi l’ipotesi di RBTC. L’impatto della digitalizzazione sulla variazione occupazionale risulta quindi mediato dal livello di ripetitività dei task caratteristici di ogni singola professione.

Su tali modificazioni della struttura occupazionale europea ed italiana, in atto da decenni ed in parte riconducibili agli effetti indotti dall’introduzione di nuove tecnologie digitali e di automazione, si sono innestate le ripercussioni sul mercato del lavoro degli effetti della pandemia e delle politiche adottate per la gestione alla crisi sanitaria che ha avuto luogo nel 2020. Sulle preesistenti tendenze di sostituzione del fattore lavoro umano ad opera di maggiori e diversi investimenti tecnologici si sono inserite le misure di contenimento del contagio da Covid-19, che hanno determinato l’interruzione di molteplici attività economiche e produttive ritenute non essenziali ed allo stesso tempo modificato, in maniera forse strutturale, la modalità di acquisto e, quindi, di fornitura di diversi servizi tanto al consumo che alla produzione e, conseguentemente, lo svolgimento di numerose tipologie di prestazioni lavorative. Il ricorso al lavoro agile è aumentato massivamente per tutte quelle professioni che hanno potuto sostituire l’interazione fisica con quella virtuale, continuando a svolgere la propria attività in modalità da remoto (a questo riguardo, per un dettaglio settoriale del rischio di esposizione al contagio da Covid-19 e delle interazioni con il blocco imposto alle attività produttive, si veda Barbieri et al., 2020).

Remote working e ampliamento del fenomeno dei *platform workers*: tra efficienza, produttività e aumento delle disuguaglianze, esigenze di tutela e regolazione

Negli ultimi decenni, l'introduzione e la diffusione delle nuove tecnologie digitali insieme alla crescente pervasività dell'economia delle piattaforme digitali, la cosiddetta "quarta rivoluzione industriale" (o "Industria 4.0"), stanno rendendo le distanze geografiche e temporali sempre più irrilevanti. L'automazione si sta diffondendo ampiamente e l'intelligenza artificiale (AI) sta emergendo come un nuovo dominio tecnologico. La radicale trasformazione dell'organizzazione aziendale, del processo produttivo, dei modelli di lavoro, dovuta al cambiamento tecnologico, che sta interessando le economie globali da oltre un decennio, ha subito un'accelerazione con la pandemia da Covid-19 evidenziando i rischi e le sfide già presenti per i sistemi di protezione sociale.

Secondo le stime di Eurofound (2020a) basate sull'indagine *European Working Conditions Survey* (EWCS), nel 2015 nell'UE circa il 19% dei lavoratori (dipendenti e lavoratori autonomi) erano lavoratori in telelavoro (*remote working*) o che usavano Tecnologie dell'Informazione o della Comunicazione (TIC). Di questi, quasi la metà erano dipendenti che usavano occasionalmente tali tecnologie per lavorare al di fuori della loro sede; quasi un quarto erano dipendenti che le utilizzavano frequentemente; circa il 15% erano dipendenti che utilizzavano frequentemente le TIC per lavorare da casa; e circa il 15% erano lavoratori autonomi che usavano occasionalmente o frequentemente le tecnologie per lavorare da luoghi diversi dalla propria sede. L'utilizzo del lavoro da remoto era particolarmente diffuso nei paesi Scandinavi (coinvolgendo circa il 38% e 33% dei lavoratori rispettivamente in Danimarca e Svezia), il 31% in Olanda, il 26% in Francia e il 25% in Estonia. Al contrario, l'incidenza delle nuove tecnologie nello svolgimento delle proprie attività lavorative era molto meno diffusa nei paesi del Sud ed Este Europa (Grecia, Italia e Polonia) (Lodovici 2021).

L'arrivo della pandemia da COVID-19 ha portato ad una massiccia espansione del telelavoro principalmente come conseguenza delle misure introdotte dai vari governi europei per il contenimento della diffusione del virus, come ad esempio la chiusura delle scuole e dei servizi di assistenza all'infanzia, l'obbligo di lavorare da casa. Come riportato in Lodovici (2021) non esistono ancora statistiche ufficiali a livello Europeo di questo fenomeno. Tuttavia, i risultati dell'indagine *Living, working and COVID-19* mostrano un aumento sostanziale della quota di lavoratori che hanno lavorato da casa durante la prima ondata della pandemia (Eurofound 2020b).

In quanto forma di organizzazione del lavoro basata su una notevole flessibilità del posto di lavoro (e quindi, dell'orario), il lavoro da remoto potrebbe portare ad una trasformazione strutturale del modo in cui l'attività lavorativa viene svolta e organizzata, e, se continua ad essere sempre più diffuso, ad un cambiamento del mercato del lavoro e dell'economia più in generale. Il potenziale vantaggio che ne deriva sia per i lavoratori (dipendenti e/o autonomi) che per i datori di lavoro dipende da come viene applicato nella pratica. Da un punto di vista micro, i principali benefici del *remote working* risiedono nella maggiore flessibilità ed autonomia che possono tradursi in un miglior equilibrio tra lavoro e vita privata, e in una maggior produttività derivante da una maggior innovazione, dalla riorganizzazione e, indirettamente, attraverso una riduzione dei costi (OECD 2020). Evidenze empiriche supportano questa ipotesi mostrando che il telelavoro aumenta l'efficienza dei lavoratori: in Germania, ad esempio, Godart et al. (2017) evidenziano che in quelle imprese dove l'incidenza del lavoro da remoto è maggiore si ha una più alta propensione all'innovazione di prodotto, maggiore produttività (Beckmann 2016), e maggior impegno dei

lavoratori (Beckmann et al. 2017). Monteiro et al. (2019) rilevano effetti eterogenei sulla produttività delle imprese ma sono positivi in particolare per quelle che investono in ricerca e sviluppo.

La relazione positiva tra remote work e produttività può essere veicolata anche da fattori terzi, ad esempio è più probabile che tale modalità di lavoro venga introdotta da imprese con una “buona” governance (si veda Bloom et al. 2009 per una discussione dettagliata). Anche Bloom et al. (2015) trovano evidenze di un effetto causale positivo del telelavoro sull’efficienza dei lavoratori e quindi sulla produttività. Le performance aziendali possono inoltre essere migliorate attraverso una riduzione dei costi conseguente al minor utilizzo degli spazi d’ufficio o delle attrezzature (Bloom et al. 2015). In aggiunta, i costi del lavoro possono essere ridotti man mano che il telelavoro amplia il pool di lavoratori, tra cui le aziende possono scegliere, aumentando così l’offerta di competenze e migliorando il match tra posti di lavoro e assunzioni, ad es. impiegando lavoratori altamente qualificati che, per motivi personali, sono legati a un luogo specifico (Clancy 2020). Infine, i costi di assunzione possono diminuire se una maggiore soddisfazione dei lavoratori riduce le dimissioni volontarie e il turnover.

D’altra parte, però, il telelavoro può avere effetti negativi sulla produttività. Questo vale ad esempio nel caso di un’elevata intensità di lavoro svolto tramite le TIC. Si può creare il cosiddetto paradosso dell’autonomia: l’autonomia può rendere il lavoro più gratificante ma allo stesso tempo incentivare i lavoratori a lavorare più a lungo, interrompendo così il loro equilibrio tra lavoro e vita privata (Eurofound 2020a). Altro aspetto negativo che potrebbe inficiare la produttività è la mancanza di comunicazione tra colleghi, in particolare per quelle attività che prevedono una forte interazione, o di apprendimento sul luogo di lavoro (Bohns 2017, Mokyr 2002) mettendo così a rischio l’accumulazione di capitale umano e abilità sia specifiche che trasversali da parte dei lavoratori. Eurofound e the International Labour Office (2017), mostrano come l’adozione delle nuove tecnologie non abbia solo effetti positivi, ma determini inevitabilmente anche alcune negatività. Essere sempre raggiungibili e disponibili per il datore di lavoro può accentuare il conflitto tra il lavoro e la famiglia o comunque limitare la propria sfera personale perché viene a mancare il confine tra il lavoro e la vita privata. L’iper-connettività, legata all’uso delle nuove tecnologie, può poi esporre a maggiori rischi per la salute, sia fisica che mentale, dei lavoratori da remoto che possono incorrere maggiormente in patologie come la dipendenza tecnologica o il *burnout* (Spinelli 2017). Infine, un rischio che nel dibattito pubblico e politico sta ricevendo sempre più attenzione, è la potenziale esternalizzazione delle responsabilità del datore di lavoro al personale. Mentre sul posto di lavoro tradizionale il datore di lavoro fornisce le attrezzature necessarie, nel lavoro da remoto basato sulle TIC non è sempre chiaro chi copre i costi delle attrezzature tecniche, della connettività Internet o dell’elettricità. Allo stesso modo, gli standard di salute e sicurezza stabiliti sono più difficili da garantire in un luogo di lavoro remoto in cui i datori di lavoro (e in molti casi anche gli ispettorati del lavoro) hanno una capacità di intervento limitata (Eurofound 2020c).

Spesso il lavoro da casa è scarsamente regolamentato e il rispetto delle leggi vigenti continua a rappresentare una sfida. In molti casi, i lavoratori che lavorano da casa sono classificati come lavoratori autonomi e quindi esclusi dall’ambito di applicazione della legislazione sul lavoro. Una delle autrici del rapporto OIL (2021) sostiene che: “Molti paesi hanno una legislazione, a volte integrata da contratti collettivi, che affronta i deficit di lavoro dignitoso associati al lavoro da casa. Tuttavia, solo 10 Stati membri dell’OIL hanno ratificato la Convenzione n. 177, che promuove la parità di trattamento tra i lavoratori da casa e gli altri lavoratori dipendenti. Pochi paesi hanno adottato una politica globale sul lavoro da casa”. In tutti quei casi quindi in cui per le persone il posto di lavoro diventa la propria casa, occorre rafforzare una regolamentazione rigorosa per bilanciare meglio la flessibilità degli spazi di lavoro e l’intersezione degli orari con il tema

dell'equilibrio tra lavoro e vita privata e benessere organizzativo. Occorre ridurre l'impatto dell'isolamento sulla produttività del lavoro a lungo termine. Occorre affrontare i processi diffusi di "South working" e di forte "deteriorizzazione" (con creazione di bolla di servizi "B2B") per evitare che una più rapida obsolescenza del "Capitale Umano e Sociale" possa avere un impatto sulla produttività e competitività nel lungo termine

Oltre ad aver facilitato la diffusione del *remote working*, la pandemia da Covid 19 ha anche rafforzato il ruolo delle piattaforme digitali e più in generale della *gig economy*. Sono proprio le piattaforme che – nella loro funzione strategica di interazione tra consumatori e produttori di beni, servizi e informazioni – rappresentano una delle forme più pervasive della digitalizzazione sul lavoro (Srnicek 2017). Negli ultimi anni questo modello di business ha dominato interi settori di mercato (ristorazione, trasporti ecc.). Secondo la Commissione Europea (2018), l'utilizzo come cliente delle piattaforme per servizi è passato dal 17% nel 2016 al 23% nel 2018 e il 19% degli europei pensa di lavorare tramite piattaforma in futuro. In Europa esiste una varietà di piattaforme di lavoro che implicano effetti diversi per i lavoratori e il mercato del lavoro stesso. Questa eterogeneità è emersa ancora con più "prepotenza" durante la crisi innescata dal COVID-19. In particolare, all'inizio della crisi i servizi di delivery, compresi quelli mediati tramite piattaforme, hanno visto un aumento della domanda. I ristoranti che hanno dovuto affrontare il blocco hanno iniziato o aumentato le loro offerte di consegna, con conseguente aumento del carico di lavoro per i cosiddetti *riders* delle consegne come quelli affiliati a Deliveroo. A questo sviluppo ha contribuito anche l'espansione dei servizi di consegna di alcune piattaforme che si occupano di altri beni. Durante la pandemia (dal 1° gennaio al 22 settembre 2020) il valore delle principali aziende tecnologiche è aumentato in media del 41% con Amazon che ha registrato un aumento del 64% dei prezzi delle azioni (Nazioni Unite 2020). Sebbene da un lato ciò abbia portato a migliori opportunità per i lavoratori delle piattaforme di accedere al lavoro e quindi al reddito, dall'altro ha generato, e genera, effetti negativi quali, ad esempio, orari di lavoro lunghi e fisicamente impegnativi. L'aspetto negativo più discusso è quello relativo allo status occupazionale dei lavoratori delle piattaforme che risulta essere poco chiaro e la conseguente mancanza di tutele (in materia di condizioni di lavoro, di retribuzione minima o di standard di sicurezza e salute). Andando nel dettaglio, nonostante funzionino efficacemente come datori di lavoro, le piattaforme si posizionano volutamente come semplici intermediari (Florisson e Mandl 2018). Questo permette loro di non adottare i tradizionali rapporti di lavoro facendo invece ricorso a lavoratori autonomi (Valenduc e Vendramin 2016). La pratica delle piattaforme di definire unilateralmente i termini contrattuali lascia quindi i lavoratori senza scelta rispetto alla loro condizione lavorativa e li spinge a lavorare come liberi professionisti o appaltatori indipendenti piuttosto che come dipendenti. Ciò da un lato riduce i costi e gli oneri per la piattaforma ma, dall'altro, mette i lavoratori in una posizione di svantaggio sul mercato del lavoro. Questa tendenza alla precarizzazione del lavoro ha gravi conseguenze per i diritti e la protezione sociale (Hauben et al. 2020). Lo stato poco chiaro dei lavoratori della piattaforma si traduce in molteplici effetti negativi. In primo luogo, le norme sul salario minimo non si applicano ai lavoratori autonomi, pertanto il reddito generato sulle piattaforme è basso e incerto. I lavoratori della piattaforma sono pagati per attività (circa pochi centesimi per attività) che ammonta a non più di 4 dollari all'ora (Prassl, 2018). Inoltre, i lavoratori della piattaforma devono coprire i costi dei materiali, degli strumenti, del noleggio delle attrezzature e dell'assicurazione relativi al loro particolare compito (Hauben et al., 2020). I lavoratori della piattaforma ricevono non solo uno stipendio notevolmente inferiore rispetto ai lavoratori che svolgono lavori analoghi al di fuori dell'economia basata sulla piattaforma, ma il loro lavoro è anche soggetto ad estrema imprevedibilità e instabilità. In secondo luogo, anche le condizioni di lavoro all'interno del modello di business della piattaforma digitale aumentano il rischio di precarietà. Il carattere on-demand del lavoro deriva dall'elevata intensità di lavoro e dalla pressione che

scaturisce dalla costante competizione tra i lavoratori (Hauben et al., 2020). Tuttavia, questo tipo di occupazione genera la preoccupazione di non avere abbastanza lavoro: il 58% dei lavoratori di piattaforma esaminati da Berg et al. (2018) hanno riportato una disponibilità di attività insufficiente. Inoltre, per ogni ora di lavoro retribuito, un lavoratore deve dedicare 20 minuti di attività non retribuite legate alla ricerca di un'attività, allo svolgimento di test di qualificazione o alla stesura di recensioni (Berg et al., 2018). Infine, il modello della piattaforma non prevede quasi nessun percorso di formazione o sviluppo professionale (Hauben et al., 2020). Quindi, questo tipo di lavoro intrappola i lavoratori in una condizione occupazionale precaria e impedisce loro la transizione verso carriere più sicure riducendo così anche la mobilità sociale (Florisson e Mandl, 2018). In terzo luogo, i *platform workers* sono esclusi dal diritto alla contrattazione collettiva e ciò fa sì che non abbiano alcun potere istituzionale (Vandaele 2018). Infine, dal momento che questi lavoratori non rientrano nella categoria dei lavoratori standard bensì in quella non-standard o atipici, potrebbero trovarsi nell'impossibilità di accedere alle stesse protezioni sociali a disposizione degli altri lavoratori sostenendo così il rischio di esclusione sociale. È fondamentale, quindi, identificare le questioni relative all'accesso ai sistemi di protezioni sociali e formulare e attuare risposte politiche appropriate.

Per ridurre le crescenti disuguaglianze e prevenire gli effetti collaterali indesiderati dell'innovazione tecnologica, si deve aumentare il potenziale di crescita dell'economia facendo leva sugli investimenti in istruzione, in ricerca e sviluppo. Alcune, tra le possibili linee di azione, richiedono investimenti nell'istruzione, nel rafforzamento delle catene di ricerca e sviluppo, nel potenziamento dei meccanismi di trasferimento tecnologico, incoraggiando le partnership nel campo dell'istruzione, della ricerca e dello sviluppo. Per quei lavoratori per i quali la sede di lavoro diventa la strada, occorre agire rapidamente per una corretta classificazione di lavoratori attualmente definiti "autonomi" e dar loro accesso a meccanismi di protezione sociali.

La tecnologia può anche fornire una soluzione per tracciare e controllare le piattaforme di lavoro quando interagiscono con il loro "*prosumer*". Un sistema di tecnoregolamentazione, basato ad esempio su una piattaforma digitale pubblica con accesso tramite APP scaricabile su qualsiasi dispositivo, può consentire di inquadrare correttamente i lavoratori, di stabilire i loro diritti in materia di retribuzione, sicurezza e salute sul lavoro (SSL) e orari di lavoro, nonché loro accesso alla protezione sociale. Le informazioni raccolte nel "nuovo registro amministrativo delle anagrafiche datori di lavoro-dipendenti" sarebbero disponibili anche per la contrattazione collettiva.

Alla luce dell'insieme delle considerazioni fin qui espresse, la parte seguente di questa sezione vuole fornire un ulteriore contributo all'analisi del caso italiano, concentrando l'attenzione sul periodo specifico della crisi iniziata nel 2020. L'obiettivo della ricerca è consistito nel verificare se, applicando una griglia di lettura *per jobs* ai dati sulle forze di lavoro Istat raccolti subito prima e durante⁵ la pandemia, si trovi riscontro significativo di cambiamenti occupazionali anche a questo livello di analisi, ed in quale misura queste evidenze possano considerarsi riconducibili all'influenza dei cambiamenti tecnologici, alla disuguaglianza salariale e polarizzazione delle figure professionali già in atto precedentemente.

3. Le perdite di lavoro nel 2020: una stima per jobs

3.1 Dati e metodologia

Per analizzare le variazioni subite nel 2020 dall'input di lavoro, la principale fonte statistica impiegata è rappresentata dai microdati trimestrali trasversali sulle forze di lavoro raccolti dall'Istat con la relativa Rilevazione Continua (RCFL)⁶. Come misure dell'input di lavoro sono state considerate sia la variazione del numero di individui occupati, sia quella delle ore di lavoro effettuate quali sono dichiarate dai soggetti intervistati nella Rilevazione. Seguendo la nuova definizione della condizione di *occupato* aggiornata a marzo 2021⁷, sono state selezionate soltanto le osservazioni rispondenti a tale classificazione⁸ e, riportando ad universo di popolazione le numerosità campionarie, si è potuto stimare le relazioni tra la variazione di occupazione (o delle ore di lavoro) e tre principali dimensioni di analisi: l'esposizione ai cambiamenti tecnologici dei lavoratori (o, più precisamente, delle professioni da essi svolte), la loro retribuzione ed il loro ricorso alla formazione professionale. La prima, rappresenta una misura dell'esposizione al rischio di sostituzione del lavoratore a mezzo di tecnologie dell'automazione, ed è stata misurata facendo ricorso alla banca dati Inapp derivante dall'Indagine Campionaria delle Professioni (2013). Questa identifica, per ognuna delle 796 professioni considerate al quinto livello della classificazione CP2011, delle caratteristiche specifiche in relazione alle mansioni svolte dal lavoratore come la frequenza, l'importanza e la regolarità con cui è richiesto, per nominarne alcuni: di manovrare macchinari, veicoli o mezzi meccanici; maneggiare e movimentare oggetti; pianificare il lavoro e le attività; pensare in modo creativo e risolvere problemi; lavorare con i computer. Permette così di identificare ad esempio la pervasività, o meno, dell'uso di strumenti digitali o di macchinari automatici, della ripetitività dei movimenti fisici o dei processi cognitivi richiesti sul posto di lavoro. Attingendo a differenti metodologie proposte in letteratura sul tema, i dati forniti da Inapp sono stati quindi utilizzati per elaborare degli indicatori utili a qualificare le professioni da questo punto di vista. Più nel dettaglio, si è fatto ricorso all'indice di intensità di routine (RI) proposto per il caso italiano da Esposito e Scicchitano (2020) e a quello di attitudine al lavoro da remoto (teleworking) come elaborato da Barbieri et al. (2020), che tiene conto ad esempio sia dell'importanza del supporto digitale che del grado di prossimità fisica (con colleghi e clienti) richiesti da ogni professione. Inoltre, per misurare separatamente la potenziale automazione dei task lavorativi svolti, si è fatto riferimento diretto ad un item della rilevazione ICP che indaga espressamente il livello di automazione dichiarato dai lavoratori per la propria professione (H49). Per quanto

⁵ Facendo riferimento a variazioni annuali, non si è potuto utilizzare il dato riferito al 2021 poiché non essendo ancora disponibile nella sua interezza non è confrontabile con i precedenti.

⁶ <https://www.istat.it/it/archivio/127792>

⁷ <https://www.istat.it/it/archivio/253095>

⁸ Per un maggiore dettaglio sul trattamento dei dati campionari, si rimanda in Appendice.

riguarda la retribuzione e la formazione, si sono utilizzate le informazioni contenute nella RCFL. Nel primo caso, sono state identificate le fasce salariali rispettivamente di più basso e alto livello della distribuzione dei lavoratori dipendenti che dichiarano la retribuzione mensile percepita⁹. Nel secondo, si è calcolata la percentuale di occupati che dichiara di aver preso parte ad attività formative di tipo professionale¹⁰.

Nel controllare per l'incidenza degli aspetti tecnologici, di retribuzione e formazione sulle variazioni dell'input di lavoro per *jobs* occorre, tuttavia, tener presente che il 2020 è stato un anno straordinario per via degli effetti indotti dalla pandemia da Covid-19. Per questo motivo si è scelto di inserire nell'analisi anche una variabile che tenesse esplicitamente conto di questi effetti e permettesse di analizzare le dimensioni sopra citate alla luce dell'impatto delle restrizioni imposte al sistema economico. Poiché queste ultime sono state differenziate in base all'appartenenza a specifici comparti produttivi, tale informazione è stata considerata per mezzo della variazione di fatturato registrata da ognuno dei settori identificati dalle 88 Divisioni a 2 cifre della classificazione Ateco 2007. Il primo passo dell'analisi è consistito nel regredire le variazioni di occupati e ore lavorate, calcolate in logaritmi sulle relative numerosità settoriali derivate dalle osservazioni della RCFL, sulle variazioni di fatturato settoriale. Verificata la validità della variabile selezionata, e la sua significatività nello spiegare le variazioni settoriali di occupazione¹¹, si è proceduto alla stima delle elaborazioni principali che, facendo riferimento all'impostazione metodologica *per jobs* esposta nel precedente paragrafo, sono state condotte a questo livello di analisi. Le variabili sono state, infatti, costruite in diretto riferimento alla matrice derivante dall'incrocio tra gli 88 settori del livello a 2 cifre della classificazione Ateco2007 e le 129 professioni del livello a 3 cifre della CP2011, ottenendo un totale di 4.298 *jobs* effettivamente presenti nel campione¹².

Il modello econometrico stimato è consistito in una regressione semplice che come variabile dipendente utilizza l'input lavoro, identificato alternativamente con la variazione logaritmica del numero di occupati e di ore lavorate. La specificazione adottata si può sintetizzare con la formula seguente:

$$\Delta lavoro_{ij} = \alpha \Delta fatturato_i + \beta X_{ij} + \gamma (\Delta fatturato_i * X_{ij}) + \varepsilon$$

dove X_{ij} è un vettore di esplicative che, di volta in volta, si riferisce: alle caratteristiche delle professioni, alle loro retribuzioni mediane o allo svolgimento di attività di formazione professionale. Ogni modello, oltre che sul totale degli occupati, è stato poi replicato per cinque diverse categorie di occupati, per ogni *jobs*: lavoratori giovani, donne, con contratto a termine, delle regioni del Mezzogiorno o con una rilevante quota di lavoro svolto da remoto¹³. La specificazione del modello tiene conto del fatto che nel 2020 le variazioni di occupazione e ore di lavoro dei *jobs* sono state principalmente influenzate dalle forti variazioni settoriali di fatturato indotte dalla pandemia. Le variabili riferite alle caratteristiche professionali possono avere svolto un ruolo di per sé e/o

⁹ Per l'identificazione delle fasce, si è fatto riferimento al salario orario mediano stimato separatamente sulle cinque ripartizioni territoriali (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, Isole). Per *basso salario* si è inteso un valore inferiore ai 2/3 del valore mediano di riferimento, mentre per *alto salario* uno superiore di 2/3 allo stesso valore mediano. Per un maggiore dettaglio relativo al calcolo applicato ed ai parametri di riferimento utilizzati, si rimanda in Appendice.

¹⁰ Per una specificazione più puntuale dell'identificazione dei lavoratori "formati" in base alle modalità di risposta al questionario Istat, si rimanda in Appendice.

¹¹ I risultati delle stime per settori sono riportati in Appendice.

¹² La matrice teorica di *jobs* possibili è pari al prodotto tra la numerosità delle due modalità, in questo caso 11.352.

¹³ Per il dettaglio di calcolo relativo alle 5 categorie specificate, si rimanda in Appendice.

contribuendo a differenziare l'impatto delle variazioni di fatturato sull'input di lavoro; l'interazione tra fatturato e caratteristiche delle professioni misura questo eventuale effetto di differenziazione.

Il paragrafo seguente espone separatamente i risultati ottenuti lungo queste tre linee di analisi, per ognuna delle sei categorie considerate.

3.2 Risultati

3.2.1 Jobs e fatturato

Il passo iniziale è stato quello di verificare se l'influenza delle variazioni nel fatturato settoriale, regredite in via preliminare sulle sole 87 Divisioni a 2 cifre Ateco disponibili nella RCFL e risultanti altamente significative nell'analisi delle variazioni degli input di lavoro di ogni settore, permanesse, da sola, anche distinguendo gli occupati per professioni e valutando la significatività dei relativi parametri stimati per i 4.298 jobs individuati. Al pari delle stime sui settori, per il numero di occupati e soprattutto per le ore lavorate, si riscontrano influenze significative del ruolo di questa variabile esplicativa, sia considerando il totale dei lavoratori, sia le singole categorie evidenziate (Tab. 1).

Tabella 1. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs, separatamente per categorie di occupati: *giovani, donne, con contratto a termine, del Mezzogiorno, o in modalità da remoto.*

		Totale	15-35 anni	Donne	A termine	Sud e Isole	Da remoto
Δ occupati	Δ fatturato	0.3312 ***	0.3199 ***	0.3150 ***	0.3001 ***	0.3329 ***	0.1497 ***
	<i>Std. Errors</i>	0.003	0.0052	0.0049	0.0064	0.0058	0.0135
	Costante	0.0225 *	-0.0226	0.0218	-0.2117 ***	0.0172	1.8952 ***
		0.013	0.0370	0.0304	0.0439	0.0399	0.0550
	N° oss.	4,293	2,498	2,703	2,081	2,425	1,749
	R ²	0.767	0.250	0.347	0.172	0.218	0.035
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7142 ***	0.8252 ***	0.6848 ***	0.6740 ***	0.7174 ***	0.7010 ***
		0.0037	0.0086	0.0062	0.0092	0.0073	0.0087
	Costante	-0.0139	-1.9572 ***	0.0013	-0.4738 ***	-0.0503	-0.2488 ***
		0.0168	0.0845	0.0586	0.0884	0.0792	0.1131
	N° oss.	4,117	2,396	2,551	1,999	2,309	2,370
	R ²	0.908	0.301	0.411	0.210	0.250	0.125

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 *Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.*

Il valore altamente significativo e positivo del coefficiente del fatturato indica la correlazione tra i cali di attività registrati nei settori e la riduzione degli input di lavoro delle professioni nei settori corrispondenti. L'impatto, riflettendo le misure di salvaguardia dei posti di lavoro adottate nella pandemia (divieto dei licenziamenti per i lavoratori dipendenti, CIG-Covid e altri schemi di riduzioni di orario), appare più elevato per le ore di lavoro rispetto alle persone occupate. Per quanto riguarda le categorie risultano significativamente colpite quelle dei giovani, delle donne, del lavoro a termine e del Mezzogiorno, confermando per il profilo delle professioni le evidenze delle analisi circa effetti della pandemia per caratteristiche anagrafiche, di genere, territoriali e contrattuali degli occupati¹⁴. Dalla stima emerge che i cali di fatturato nel 2020 hanno inciso anche sulla categoria di lavoratori da remoto¹⁵. Tuttavia, l'entità dell'impatto per questo tipo di lavoratori appare più contenuta (in termini di persone occupate, più che di ore) rispetto a quanto sperimentato dal totale degli occupati e dalle altre categorie analizzate, a riflesso della migliore tenuta di coloro che hanno potuto accedere a questa possibilità di svolgimento dell'attività lavorativa.

¹⁴ Si vedano ad esempio Inapp (2021), Istat (2021) e Banca d'Italia (2021).

¹⁵ Nelle stime settoriali, tale parametro per questa categoria era non significativo.

Nel valutare il potere esplicativo dei modelli misurato dall' R^2 delle diverse specificazioni, bisogna tenere conto del fatto che in questa specificazione si regredisce una dipendente che varia per *jobs* (professioni/settori) su un'esplicativa che ha una variabilità solo settoriale (la variazione di fatturato per Divisione Ateco). I risultati ottenuti, comunque, mostrano ampiamente l'influenza dei cali di fatturato del 2020 sull'input di lavoro (occupati e ore lavorate) che, in media, hanno avuto effetti significativi anche per i *jobs*.

3.2.2 *Jobs e caratteristiche delle professioni*

Dopo aver verificato che i cali di fatturato hanno interessato indistintamente le professioni nei settori, e come ciò sia avvenuto in modo significativo per alcune categorie di lavoratori, il passo successivo è consistito nell'indagare se questa influenza sia stata differenziata tra le tipologie di professioni. Si è proceduto dunque ad aggiungere al modello di regressione delle esplicative che avessero una variabilità per qualifica professionale definita in base ad un diverso grado di intensità di routine, automazione, contenuto digitale, manuale o cognitivo.

Si è proceduto per passi, inserendo man mano nel modello ogni indicatore separatamente, e poi in interazione con la variazione del fatturato. Queste interazioni servono a verificare se l'influenza delle cadute di fatturato sull'input di lavoro aumenti o diminuisca, o risulti non significativa, quando se ne considera la relazione con le variabili di intensità di routine, di automazione, di contenuto digitale ed attitudine al lavoro da remoto, sia per il totale dei lavoratori che per le categorie specificate. Gli indicatori considerati sono, come precedentemente detto, quelli ricavati dall'indagine Inapp che classificano le professioni sulla base dell'intensità di routine (RI), di automazione e di pensione al teleworking.

Nel caso delle professioni più routinarie, i risultati ottenuti con il modello di regressione sembrano confermare l'ipotesi ricorrente in letteratura secondo cui le professioni più routinarie tendono ad associarsi a peggiori performance occupazionali. Il segno negativo e significativo del coefficiente riferito al solo indice di routine RI (calcolato come in Esposito e Scicchitano, 2020) segnala che, nel 2020, i cali di occupazione più consistenti si siano verificati nei casi in cui le mansioni svolte dai lavoratori sono più ripetitive (Tab.2). Anche per il coefficiente dell'interazione tra l'indice di intensità di routine e la variazione di fatturato settoriale, si riscontra una relazione significativa e negativa ad indicare che l'influenza del fatturato sull'occupazione è stata più contenuta nei settori a maggiore incidenza di professioni in cui la routinarietà del lavoro risulta più alta. La dimensione del coefficiente dell'interazione è comunque prossima allo zero evidenziando un impatto differenziale trascurabile delle variazioni di fatturato connesse alla routinarietà. Ciò si può spiegare tenendo a mente che i settori considerati non essenziali ai fini dell'applicazione delle restrizioni per limitare la diffusione dei contagi da Covid-19, cioè quelli che hanno subito le chiusure più estese e dunque i cali più importanti di fatturato nel 2020, sono soprattutto quelli dei servizi alla persona e alle imprese, dei servizi artistici e ricreativi, del turismo. Alcune attività invece generalmente più tendenti alla ripetitività dei task, ed esposte al rischio di automazione - come da un lato, le attività con mezzi meccanici sia nell'industria manifatturiera che in quella agricola, dall'altro, quelle con intenso impiego di software, come nei servizi amministrativi - sono anche quelle che, seppure talvolta lontano da livelli di prestazioni ottimali, o non si sono fermate neanche nei periodi di limitazioni più serrate, oppure hanno potuto continuare a lavorare da remoto.

Tabella 2. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs, separatamente per categorie di occupati e in interazione con rispettivo Indice di Intensità di Routine (RI)¹.

		Totale	15-35 anni	Donne	A termine	Sud e Isole	Da remoto
Δ occupati	Δ fatturato	0.3217 ***	0.3164 ***	0.2991 ***	0.3095 ***	0.3344 ***	0.3095 ***
	Std. Errors	0.0057	0.0094	0.0102	0.0115	0.0113	0.0115
	Routine	-0.0085 ***	-0.0144 **	-0.0110 *	0.0047	-0.0098	0.0047
		0.0026	0.0072	0.0057	0.0085	0.0080	0.0085
	Interazione	-0.0010 **	-0.0004	-0.0015 *	0.0012	0.0002	0.0012
		0.0005	0.0009	0.0008	0.0011	0.0011	0.0011
	Costante	-0.0575 **	-0.1549 **	-0.0900	-0.1710 **	-0.0717	-0.1710 **
	0.0279	0.0732	0.0660	0.0832	0.0837	0.0832	
	N° oss.	4,286	2,493	2,697	2,075	2,419	2,075
	R ²	0.768	0.250	0.348	0.172	0.218	0.172
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7065 ***	0.8250 ***	0.6631 ***	0.6875 ***	0.7236 ***	0.6875 ***
		0.0068	0.0176	0.0132	0.0164	0.0148	0.0164
	Routine	-0.0093 ***	-0.0294 *	-0.0176	0.0074	-0.0216	0.0074
		0.0033	0.0165	0.0111	0.0172	0.0160	0.0172
	Interazione	-0.0008	0.0000	-0.0020 *	0.0016	0.0008	0.0016
		0.0006	0.0017	0.0011	0.0017	0.0014	0.0017
	Costante	-0.1012 ***	-2.2271 ***	-0.1777	-0.4091 **	-0.2469	-0.4091 **
	0.0348	0.1656	0.1286	0.1659	0.1659	0.1659	
	N° oss.	4,110	2,391	2,545	1,993	2,303	1,993
	R ²	0.908	0.302	0.412	0.210	0.251	0.210

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.

¹ L'indice è stato calcolato a partire da dati Inapp (2013) e seguendo la metodologia proposta in Esposito e Scicchitano (2020).

Trasversalmente a queste considerazioni, si pongono i risultati dello stesso modello stimato sulle cinque categorie specificate separatamente (ancora Tab.2). Si nota, in particolare, come l'indicatore di routine, e la sua interazione con le variazioni di fatturato (seppure ancora con valori del coefficiente prossimi allo zero), sia statisticamente significativo soltanto per gli occupati under 35 e le donne. Ciò indicherebbe che le considerazioni precedentemente esposte restano valide solo per tali due categorie, mentre per i lavoratori a termine, del Mezzogiorno o da remoto, la variabile non evidenzia incidenze significative nel 2020.

Tabella 3. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs, separatamente per categorie di occupati e in interazione con rispettivo livello di automazione¹.

		Totale	15-35 anni	Donne	A termine	Sud e Isole	Da remoto
Δ occupati	Δ fatturato	0.3322 ***	0.3141 ***	0.3169 ***	0.2914 ***	0.3176 ***	0.1608 ***
	Std. Errors	0.0065	0.0112	0.0100	0.0137	0.0125	0.0354
	Automazione	-0.0017 **	-0.0017	-0.0008	-0.0016	-0.0033	-0.0034
		0.0009	0.0025	0.0020	0.0029	0.0029	0.0049
	Interazione	0.0000	0.0002	-0.0001	0.0003	0.0005	-0.0004
		0.0002	0.0003	0.0003	0.0004	0.0004	0.0013
	Costante	0.0750 **	0.0305	0.0450	-0.1638 *	0.1195	1.9828 ***
	0.0304	0.0846	0.0648	0.0975	0.0937	0.1447	
	N° oss.	4,286	2,493	2,697	2,075	2,419	1,745
	R ²	0.767	0.249	0.347	0.171	0.218	0.036
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7060 ***	0.8216 ***	0.6680 ***	0.6489 ***	0.6932 ***	0.7287 ***
	Std. Errors	0.0081	0.0191	0.0135	0.0196	0.0167	0.0281
	Automazione	-0.0012	-0.0025	-0.0006	-0.0010	-0.0048	-0.0754 ***
		0.0012	0.0056	0.0039	0.0057	0.0058	0.0079
	Interazione	0.0003	0.0001	0.0006	0.0009	0.0008	-0.0017
		0.0002	0.0006	0.0004	0.0006	0.0005	0.0011
	Costante	0.0239	-1.8797 ***	0.0214	-0.4440 **	0.0978	1.9444 ***
	0.0403	0.1936	0.1262	0.1947	0.1893	0.2588	
	N° oss.	4,110	2,391	2,545	1,993	2,303	2,365
	R ²	0.908	0.301	0.412	0.210	0.250	0.155

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.

¹ L'indice è stato calcolato a partire da dati Inapp (2013), in particolare facendo uso delle risposte alla domanda H49.

Considerando poi una misura del livello di automazione delle professioni al posto dell'indice di intensità di routine (Tab.3), si riscontra che, seppure con un coefficiente di lieve entità, anche questa variabile presenta una relazione inversa con le variazioni occupazionali registrate tra il 2019 ed il 2020, ad indicare che quanto più i task di una professione risultano automatizzabili, tanto più ampio è stato il calo del numero di occupati registrati nei jobs corrispondenti. Tale evidenza sarebbe in linea con l'osservazione che la crisi Covid-19 è stata occasione di accentuazione dei fenomeni di sostituzione di automazione al lavoro umano. Osservando il dettaglio delle categorie di occupati specificate in queste stime, si nota che tale significatività generalmente si perde, ad indicare come non caratterizzi nessuna di esse in modo specifico. L'unica eccezione si riscontra per quanto riguarda le ore lavorate da remoto, per le quali il parametro risulta significativo e di segno negativo. L'effetto di interazione tra l'automazione e la variazione di fatturato risulta invece nullo e non significativo, sia per il totale degli occupati che delle ore lavorate, su tutte le categorie di lavoratori analizzate, indicando che l'impatto settoriale del fatturato su occupazione e ore di lavoro non avrebbe avuto differenziazioni significative a seconda dei livelli specifici di automazione.

Tabella 4. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs, separatamente per categorie di occupati e in interazione con rispettivo Indice di attitudine al lavoro da remoto (Teleworking)¹.

		Totale	15-35 anni	Donne	A termine	Sud e Isole	Da remoto
Δ occupati	Δ fatturato	0.2787 ***	0.2766 ***	0.2417 ***	0.2686 ***	0.2667	0.3700 ***
	Std. Errors	0.0127	0.0203	0.0201	0.0232	0.0224	0.0528
	Teleworking	0.0014	0.0027	0.0026	0.0000	0.0056	0.0517 ***
		0.0010	0.0028	0.0023	0.0033	0.0029	0.0043
	Interazione	0.0010 ***	0.0009 **	0.0014 ***	0.0006	0.0013	-0.0040 ***
		0.0002	0.0004	0.0004	0.0005	0.0004	0.0010
	Costante	-0.0532	-0.1677	-0.1214	-0.2104	-0.2827	-1.1142 ***
	0.0561	0.1507	0.1299	0.1705	0.1591	0.2633	
	N° oss.	4,286	2,493	2,697	2,075	2,419	1,745
	R ²	0.768	0.249	0.349	0.171	0.219	0.112
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.6599 ***	0.7560 ***	0.5896 ***	0.6081 ***	0.6264 ***	0.2507 ***
		0.0155	0.0356	0.0242	0.0316	0.0292	0.1088
	Teleworking	0.0017	0.0053	0.0079 *	-0.0021	0.0110 *	0.1916 ***
		0.0013	0.0063	0.0045	0.0065	0.0058	0.0076
	Interazione	0.0010 ***	0.0014 **	0.0017 ***	0.0014 **	0.0018 ***	0.0058 ***
		0.0003	0.0007	0.0004	0.0007	0.0006	0.0019
	Costante	-0.1066	-2.2375 ***	-0.4390 *	-0.3636	-0.6384 **	-10.8026 ***
	0.0720	0.3399	0.2577	0.3421	0.3178	0.4329	
	N° oss.	4,110	2,391	2,545	1,993	2,303	2,365
	R ²	0.908	0.301	0.413	0.210	0.251	0.300

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.

¹ L'indice è stato calcolato a partire da dati Inapp (2013) e seguendo la metodologia proposta da Barbieri et al. (2020).

In aggiunta, le stime ottenute dal modello che specifica la relazione con la variabile che misura l'attitudine delle professioni al lavoro da remoto (teleworking) indicano la mancanza, in via generale, di una significatività di questa caratteristica nello spiegare le variazioni di input di lavoro (Tab.4), tranne che nel caso specifico dei lavoratori da remoto (sia per gli occupati che per le ore lavorate) e, in minima parte, delle lavoratrici donne e degli occupati nel Mezzogiorno (per le sole ore lavorate). Tale evidenza segnala quindi che quanto più le professioni nei settori si caratterizzano per elevate possibilità di telelavoro, tanto più positivo è stato l'effetto nel 2020 sull'attività lavorativa (occupazione e ore di lavoro) espletata da remoto: al crescere delle caratteristiche di teleworking delle professioni i cali di occupazione (e di ore) dei lavoratori da remoto sono stati meno accentuati. Inoltre, si riscontra un effetto diffusamente positivo, seppur di modesta entità, di questa variabile in interazione con il fatturato. Tale evidenza starebbe ad indicare che l'impatto della variazione di fatturato su quella di occupazione sarebbe marginalmente aumentato in corrispondenza di maggiori incidenze di telelavoro, laddove questo non abbia di per sé un peso nell'influenzare le dinamiche occupazionali di categoria. Unica eccezione si riscontra, infatti, per il numero degli occupati nella categoria di lavoratori da remoto: in tal caso, consistenti cali di fatturato accompagnati da contrazioni di occupati sono stati mitigati dalla possibilità di continuare a lavorare da casa. L'eccezione viene meno se si guarda alle ore lavorate: ciò può indicare una conferma del fatto che, pur tuttavia nella condizione privilegiata del lavoro da remoto, l'impatto della riduzione delle ore di lavoro è stata trasversale a tutte le categorie di occupati.

Le tre variabili considerate (intensità di routine, automazione e teleworking) vanno ciascuna a misurare degli aspetti specifici delle professioni connessi al cambiamento tecnologico. La loro incidenza sull'occupazione (e le ore di lavoro) nell'anno della pandemia potrebbe, tuttavia, sottendere il sovrapporsi di effetti comuni che non emergono quando tali variabili vengono considerate separatamente. Per tener conto di questa possibilità, si è proceduto alla stima di un modello che include contemporaneamente le variabili che identificano le caratteristiche

“tecnologiche” delle professioni, concentrando l’attenzione sul totale dei lavoratori e su quelli che dichiarano di aver lavorato prevalentemente in modalità da remoto. In tale specificazione, si nota che la relazione tra i cali di occupazione e l’intensità della routine delle professioni rimane significativamente negativa, a riscontro dell’ipotesi che cali di occupazione più consistenti si verificano nei casi in cui le mansioni svolte dai lavoratori sono più ripetitive (Tab.5). In particolare, aggiungendo alla variabile di intensità di routine la misura del livello di automazione del lavoro svolto si osserva innanzitutto come il potere esplicativo del modello resti invariato. Inoltre, si evidenzia una mancanza di significatività della variabile di automazione, sia sul totale degli occupati che sui soli lavoratori da remoto, se si considerano le variazioni nel numero degli occupati. In altri termini, sembra che l’effetto negativo dell’automazione sugli occupati, che viene rilevato quando questa variabile è considerata separatamente (e mostra coefficiente negativo, ad indicare una relazione inversa tra aumento dell’automazione e riduzione degli occupati), sia inglobato da quello dell’intensità di routine.

Se si valuta la relazione rispetto alla riduzione delle ore lavorate, emerge invece una spinta positiva dell’automazione all’occupazione, quando si controlla per la componente di routinarietà associata alla professione svolta dal lavoratore: al crescere delle caratteristiche di automazione delle professioni, il calo delle ore di lavoro da remoto è stato meno pronunciato. Quindi l’automazione delle professioni, pur non avendo avuto un’incidenza significativa sul numero di occupati da remoto, avrebbe comunque esercitato un’influenza positiva per quanto riguarda le ore svolte dagli occupati da remoto.

La considerazione congiunta delle due variabili (routinarietà e livello di automazione delle professioni) consente inoltre di porre in luce gli effetti opposti che queste caratteristiche professionali hanno avuto sulle ore di lavoro da remoto in interazione con i cali di fatturato registrati nel 2020. A fronte di un effetto di sostegno della ripetitività delle mansioni nel contenere l’incidenza del fatturato sulle ore di lavoro (coefficiente negativo dell’interazione, a segnalazione di una mitigazione dell’impatto esercitato sulle ore dalle cadute del fatturato), l’automazione non ha invece esercitato un effetto di contenimento (coefficiente positivo dell’interazione, che accentua quello dell’impatto del fatturato) su questa modalità di svolgimento dell’attività lavorativa.

In aggiunta, inserendo nella specificazione della regressione l’indicatore composito teleworking, che per ogni professione misura l’attitudine al lavoro da remoto, si confermano segno e significatività delle due relazioni appena analizzate, routine e automazione, soprattutto per quanto riguarda gli occupati da remoto. In quest’ultima specificazione, infatti, si trova conferma del fatto che, per le professioni che hanno potuto continuare a svolgersi a distanza, la perdita di posti di lavoro è stata mitigata nel caso delle professioni più routinarie (interazione R negativa) e lievemente accentuata dai livelli di automazione delle mansioni corrispondenti (interazione A positiva).

I risultati dei parametri riferiti al teleworking ribadiscono l’evidenza riscontrata per questo indicatore sul modello in cui è stato analizzato singolarmente (Tab.4). Il telelavoro non risulta generalmente una caratteristica professionale indicativa dei livelli di occupazione (né per il numero di occupati, né per le ore da essi lavorate) ad eccezione che per coloro che lavorano da remoto. In quest’ultimo caso, anche accanto ad una considerazione esplicita dei livelli di routine e automazione specifici di ogni professione, la possibilità di svolgere a distanza il proprio lavoro ha avuto un effetto positivo tanto su occupazione che ore. Inoltre, il teleworking ha mitigato leggermente l’impatto dei cali di fatturato sui cali occupazionali registrati nel 2020; non è stato tuttavia sufficiente a contrastare l’incidenza del fatturato sulla riduzione delle ore lavorate, che ha interessato trasversalmente tutti gli occupati.

Tabella 5. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs sul totale degli occupati e su quelli da remoto, in interazione con indicatori di esposizione al rischio di automazione differenti¹.

		Totale occupati			Da remoto		
		I	II	III	I	II	III
Δ occupati	Δ fatturato	0.3217 ***	0.3107 ***	0.2733 ***	0.1633 ***	0.1590 *	0.2978 ***
	<i>Std. Errors</i>	0.0057	0.0121	0.0155	0.0378	0.0885	0.0976
	Routine	-0.0085 ***	-0.0084 ***	-0.0081 **	-0.0490 ***	-0.0574 ***	-0.0284 **
		0.0026	0.0031	0.0032	0.0132	0.0152	0.0148
	Interazione R	-0.0010 **	-0.0014 **	-0.0006	0.0014	0.0011	-0.0032
		0.0005	0.0006	0.0007	0.0027	0.0038	0.0036
	Automazione		-0.0001	-0.0002		0.0069	0.0019
			0.0011	0.0011		0.0056	0.0054
	Interazione A		0.0002	0.0001		0.0000	0.0006
			0.0002	0.0002		0.0017	0.0016
	Teleworking			0.0005			0.0502 ***
			0.0011			0.0044	
Interazione T			0.0010 ***			-0.0037 ***	
			0.0002			0.0010	
Costante	-0.0575 **	-0.0518	-0.0761	1.3239 ***	1.0382 ***	-1.4097 ***	
	0.0279	0.0564	0.0706	0.1634	0.2899	0.3520	
N° oss.	4,286	4,286	4,286	1,745	1,745	1,745	
R ²	0.768	0.768	0.769	0.045	0.046	0.116	
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7065 ***	0.6779 ***	0.6407 ***	0.5434 ***	0.3428 ***	-0.0728
		0.0068	0.0143	0.0187	0.0667	0.1010	0.1264
	Routine	-0.0093 ***	-0.0105 ***	-0.0100 **	-0.5858 ***	-0.6546 ***	-0.5370 ***
		0.0033	0.0039	0.0042	0.0178	0.0200	0.0208
	Interazione R	-0.0008	-0.0018 **	-0.0011	0.0000	-0.0066	-0.0106 **
		0.0006	0.0008	0.0008	0.0056	0.0059	0.0055
	Automazione		0.0008	0.0007		0.0492 ***	0.0315 ***
			0.0014	0.0014		0.0080	0.0077
	Interazione A		0.0006 **	0.0005 *		0.0045 **	0.0053 ***
			0.0003	0.0003		0.0019	0.0019
	Teleworking			0.0007			0.1391 ***
			0.0014			0.0075	
Interazione T			0.0009 ***			0.0051 ***	
			0.0003			0.0015	
Costante	-0.1012 ***	-0.1355 *	-0.1671 *	-6.0976 ***	-8.2241 ***	-14.2114 ***	
	0.0348	0.0727	0.0908	0.1945	0.3780	0.4982	
N° oss.	4,110	4,110	4,110	2,365	2,365	2,365	
R ²	0.908	0.908	0.909	0.371	0.381	0.465	

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.

¹ La fonte delle variabili utilizzate per costruire gli indicatori è Inapp (2013).

Riassumendo, dunque, le stime della tabella 5 mostrano che le variazioni di occupazione e ore di lavoro delle professioni nei settori sono state “dominate” nel 2020 dalle forti variazioni di fatturato. Le caratteristiche delle professioni hanno svolto un ruolo nell’influire sulla variazione dell’occupazione complessiva, soprattutto per quel che riguarda l’intensità di routine. Le professioni più routinarie si associano a peggiori performance occupazionali nell’ambito dei *jobs* considerati. Al contempo, l’impatto delle cadute di fatturato sull’occupazione in tali *jobs* sembra essere stato lievemente meno intenso proprio per le professioni a maggior intensità di routine. Questo effetto è stato tuttavia marginale e può essere dipeso dalla presenza relativamente minore di attività altamente routinarie nei settori maggiormente interessati dall’impatto dalle misure restrittive orientate al contenimento del contagio da Covid-19.

L'influenza delle caratteristiche professionali diviene più rilevante quando si considera la modalità di lavoro da remoto, il cui peso è fortemente aumentato con lo scoppio della pandemia. Le stime mostrano che, anche per questa categoria di occupazione, vi è una significativa associazione negativa con l'indice di routinarietà. Al contrario del caso dell'occupazione totale non si rileva un effetto differenziato del fatturato sul lavoro da remoto in relazione alle attività a maggiore intensità di routine (il coefficiente Interazione R non risulta significativo). Accanto a ciò, si evidenzia che, tanto la variabile automazione, quanto quella teleworking hanno svolto un ruolo positivo e significativo sull'occupazione da remoto (soprattutto rispetto alle ore lavorate). Quanto più elevate sono le possibilità di automazione delle professioni e l'attitudine a lavorare da remoto, tanto maggiore è la variazione dell'occupazione per questa categoria di lavoratori. L'impatto del fatturato su questa tipologia di occupazione si è differenziato marginalmente al crescere delle possibilità di automazione e di telelavoro delle professioni interessate (coefficienti di interazione A e T molto prossimi allo zero), ma se ne evidenzia un effetto leggermente meno marcato (segno negativo, che contrasta quello positivo del fatturato) nel caso di quegli occupati da remoto che svolgono mansioni già di per sé a più elevato contenuto digitale e con minor necessità di prossimità fisica con clienti e colleghi (caratteristiche misurate dall'indicatore teleworking).

3.2.3 Jobs e livelli retributivi

La disuguaglianza salariale è un altro aspetto che si è ritenuto importante da indagare al fine di individuare potenziali canali di trasmissione della crisi vissuta dai lavoratori nel 2020, nel tentativo di verificare se l'eventuale presenza di condizioni di svantaggio precedenti al sopraggiungere delle misure di contenimento della diffusione del Covid-19 possano aver penalizzato alcune specifiche categorie di lavoratori maggiormente rispetto ad altri.

Per farlo, sono state identificate le quote di lavoratori a basso (alto) salario, per ogni *job* e per ogni categoria di occupato finora presi in considerazione, e se ne è verificata l'interazione con le variazioni di fatturato. I risultati mostrano delle evidenze che sono variegatae per categoria e, se analizzate singolarmente, differiscono dalla tendenza generale sul totale degli occupati (Tab.6).

Tabella 6. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs, separatamente per categorie di occupati e in interazione con la quota di bassi e alti salariati¹.

		Totale	15-35 anni	Donne	A termine	Sud e Isole	Da remoto
Δ occupati	Δ fatturato	0.3231 ***	0.3240 ***	0.3113 ***	0.2843 ***	0.3214 ***	0.5296 ***
	<i>Std. Errors</i>	0.0066	0.0135	0.0118	0.0149	0.0137	0.0689
	% Bassi salari	0.1290 *	-0.5848 ***	-0.1788	-0.6953 ***	0.1112	-1.5032 ***
		0.0695	0.2058	0.1670	0.2160	0.2236	0.3454
	Interazione B	0.0106	-0.0780 ***	-0.0382	-0.0755 **	-0.0117	-0.0996
		0.0153	0.0288	0.0283	0.0306	0.0348	0.4516
	% Alti salari	0.3838 **	0.3214	0.7626	-0.4998	-0.9880	1.2402 *
		0.1983	0.6999	0.4976	0.9035	1.0111	0.7275
	Interazione A	0.0521	0.0165	0.0664	-0.0761	-0.0591	3.3793
	0.0433	0.0878	0.0759	0.1117	0.1145	8.9737	
Costante	-0.0475 **	0.0339	0.0029	-0.1333	-0.0290	2.2903 ***	
	0.0211	0.0634	0.0519	0.0752	0.0662	0.0718	
N° oss.	3,329	2,212	2,279	1,931	2,146	1,468	
R ²	0.591	0.122	0.161	0.080	0.100	0.040	
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.6996 ***	0.7381 ***	0.6799 ***	0.6476 ***	0.7052 ***	0.8304 ***
	<i>Std. Errors</i>	0.0072	0.0217	0.0163	0.0240	0.0194	0.0254
	% Bassi salari	0.0917	-1.4070 ***	-0.3997	-1.5983 ***	-0.1620	-10.6672 ***
		0.0829	0.4860	0.3348	0.4464	0.4645	0.5632
	Interazione B	0.0113	-0.1599 ***	-0.0498	-0.1689 ***	-0.0381	-1.1603 ***
		0.0165	0.0567	0.0424	0.0546	0.0568	0.0668
	% Alti salari	0.8537 ***	1.3787	2.1194 **	-1.5715	-1.9255	5.2853 ***
		0.2394	1.9721	1.0024	1.7980	1.9754	1.0928
	Interazione A	0.0205	0.0277	0.1020	-0.3495 *	-0.2090	0.3713 **
	0.0577	0.2238	0.1279	0.2114	0.2195	0.1514	
Costante	-0.1126 ***	-1.9796 ***	-0.0412	-0.2802 *	-0.0553	1.3046 ***	
	0.0257	0.1500	0.1011	0.1542	0.1339	0.1640	
N° oss.	3,275	2,141	2,182	1,864	2,066	2,145	
R ²	0.824	0.134	0.216	0.106	0.125	0.242	

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 *Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.*

¹ Bassi (alti) salari corrispondono rispettivamente alla percentuale di dipendenti con una retribuzione oraria inferiore (superiore) a 2/3 di quella mediana sul totale dei dipendenti. Per i dettagli di calcolo si rimanda in Appendice.

In questo caso, infatti, si riscontra una relazione significativa e positiva per entrambe le code della distribuzione salariale, a suggerire che le variazioni nei livelli di occupazione siano state trasversali ad esse. Ciò indicherebbe che, nel 2020, migliori (peggiori) performance occupazionali si sono associate ai jobs che presentano più elevate (basse) quote di lavoratori a basso salario. Una analoga associazione positiva si rileva per la quota di lavoratori a elevato salario. La presenza di un effetto occupazionale positivo nelle due code della distribuzione salariale potrebbe indicare un'accentuazione, nell'anno dell'esplosione della crisi Covid, del fenomeno della polarizzazione delle occupazioni. Poiché la specificazione del modello controlla per l'interazione tra fatturato e fasce salariali, questa associazione delle variabili sulla retribuzione con gli input di lavoro appare valida indipendentemente dalle caratteristiche specifiche della congiuntura analizzata. L'evidenza per il totale degli occupati non mostra, infatti, una significatività dell'interazione tra il fatturato e bassi/alti salari.

Il segnale di polarizzazione dell'occupazione si riduce, invece, sensibilmente quando si passa ad esaminare singolarmente le categorie di occupazione prese in considerazione. In particolare se si guarda agli occupati più giovani, quelli con contratti a termine e coloro che hanno lavorato da remoto appare una elevata significatività delle variabili di basso salario, ma con segno negativo. Ciò sta a significare che quanto più elevata è l'incidenza dei lavoratori sotto la soglia minima retributiva considerata, tanto minore (cioè tanto più negativa o tanto meno positiva) è stata

la variazione occupazionale (sia in termini di occupati che di ore lavorate) che si è verificata. Al contempo la variabile dei bassi salari appare non aver inciso significativamente sull'occupazione delle donne e nel Mezzogiorno.

Se per le categorie l'incidenza nei *jobs* di basse retribuzioni non si è generalmente associata a maggiore occupazione, emerge invece che per i lavoratori giovani e quelli a termine l'interazione tra la quota di bassi salari e la variazione di fatturato assume segno negativo e risulta statisticamente significativa. Ciò indicherebbe che per queste categorie l'impatto delle cadute di fatturato sull'occupazione nel 2020 sarebbe risultato relativamente più contenuto: la contrazione di attività produttive indotta dal Covid (e misurata dalle variazioni di fatturato) avrebbe penalizzato relativamente meno i bassi salariati giovani e con contratti a scadenza.

Se ne deduce che, alla luce delle chiusure differenziate per comparto produttivo e nell'ottica dei salari, le sorti dei lavoratori di alcune categorie di occupati non sempre hanno seguito quelle dei *jobs* di riferimento: laddove le chiusure restrittive hanno comportato riduzioni importanti di fatturato, i lavoratori giovani e a termine, pagati meno e meno specializzati, ne hanno risentito in misura maggiore. I coefficienti significativi dei termini di interazione tra le quote di bassi/alti salari e la variazione di fatturato, fanno riflettere sul fatto che ci sono stati alcuni settori, che pure impiegano lavoratori a bassa specializzazione, alta ripetitività delle mansioni lavorative ed al contempo bassa retribuzione, come la grande distribuzione organizzata, il magazzinaggio e i servizi postali, che hanno visto aumentare il carico di lavoro svolto e hanno registrato livelli di fatturato stazionari (se non leggermente positivi)¹⁶ durante i periodi di lockdown, ad indicazione del fatto che, in quel caso specifico, il segno negativo del coefficiente indicherebbe una riduzione più importante di occupazione a basso salario "giovane" e con contratto in scadenza.

Inoltre, i risultati delle stime suggeriscono che nel lavoro da remoto la composizione dell'occupazione si è modificata nel senso di aumentare la proporzione di lavoratori ad alti salari, riflettendo l'evidenza che quanto più elevata è la percentuale di lavoratori con bassi salari, tanto minore è stata l'occupazione da remoto e quanto più elevata è la percentuale di elevati salari, tanto più alta è risultata l'occupazione da remoto. L'impatto del fatturato sull'occupazione (numero di occupati) da remoto ha teso a non differenziarsi in modo significativo a seconda delle basse/alte fasce salariali.

Passando all'esame delle ore di lavoro per le varie categorie di lavoratori, emergono evidenze generali simili a quelle osservate per il numero di occupati. Si osserva in particolare, come per gli occupati, una relazione inversa tra retribuzione e ore lavorate nei casi dei bassi salariati giovani, a termine e che hanno lavorato da remoto. Per queste categorie, inoltre, l'interazione col fatturato appare negativa come si rileva per l'occupazione. Un elemento di differenziazione rispetto alla stima riferita al numero degli occupati riguarda la variabile degli alti salari che mostra una relazione positiva oltre che per le ore svolte dai lavoratori da remoto, anche per le ore espletate delle occupate.

Un aspetto da porre in luce riguarda l'interazione tra fatturato e livelli retributivi per le ore da remoto. Il segno di tale interazione indica che l'impatto delle cadute di fatturato sulle ore di lavoro da remoto è stato in una certa misura attenuato al crescere dell'incidenza dei lavoratori a basso salario e, all'opposto, amplificato all'aumentare dell'incidenza di quelli ad alto salario. Questa evidenza, a prima vista controintuitiva, può riflettere la possibilità che - ferma restando la

¹⁶ Questi settori sono stati: H53 - *servizi postali e attività di corriere*; J62 - *produzione di software, consulenza informatica e attività connesse*; C10 - *industrie alimentari*; O84 - *amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria*; D35 - *fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata*.

correlazione ampiamente negativa delle ore da remoto con i bassi salari e ampiamente positiva con gli alti salari – i lavoratori a basso salario che hanno comunque potuto svolgere attività da remoto hanno beneficiato di una attenuazione dell’impatto delle cadute di fatturato sulle ore di lavoro espletate; un effetto che non si riscontra per gli alti salari.

Si può ancora osservare che il coefficiente del termine di interazione tra fatturato e alti salari assume significatività, con segno negativo, anche per gli occupati con contratto a termine, segnalando che la variazione di ore lavorate appare tanto meno elevata in corrispondenza dei *jobs* a maggiore incidenza di retribuzioni più alte.

Infine, nelle regioni del Mezzogiorno, la dimensione esplicativa dei livelli retributivi non risulta sufficientemente informativa: la mancanza di significatività su tutti e quattro i parametri fornisce indicazione del fatto che in tali territori non si riscontrano andamenti differenziati sulla base delle fasce retributive dichiarate.

In sintesi, si evidenzia come i dati utilizzati sembrano in via generale confermare, anche per il biennio 2019-2020, le tendenze di polarizzazione della struttura salariale degli occupati italiani. Nella considerazione delle specificità settoriali concomitanti alla pandemia da Covid-19, tuttavia, si evidenzia come le misure restrittive abbiano sortito impatti differenziati per alcune categorie di lavoratori, danneggiando in misura maggiore i giovani e i lavoratori a termine con basso salario (numero di occupati) e le occupate donne con alto salario (ore lavorate), ed in misura minore quelli a più alta retribuzione che hanno potuto continuare svolgere la propria attività da remoto (ore lavorate). Non si riscontrano evidenze significative per gli occupati nelle regioni del Mezzogiorno.

3.2.4 Jobs e formazione

Da ultimo, le variazioni di fatturato sono state considerate insieme alla quota di occupati che dichiara di aver svolto attività di formazione professionale nel 2019. In questo caso, l’analisi era volta ad indagare se la tendenza (già in atto) ad effettuare investimenti di questo tipo, tanto da parte delle imprese quanto dei lavoratori stessi, possa aver mitigato gli effetti della crisi da Covid-19, e si possa quindi identificare nelle statistiche analizzate una eventuale funzione “protettiva” della formazione. I risultati ottenuti sembrano in parte confermare tale ipotesi (Tab.7).

Tabella 7. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs, separatamente per categorie di occupati e in interazione con la quota lavoratori che hanno svolto formazione professionale.

		Totale	15-35 anni	Donne	A termine	Sud e Isole	Da remoto
Δ occupati	Δ fatturato	0.3319 ***	0.3204 ***	0.3179 ***	0.3030 ***	0.3312 ***	0.1498 ***
	Std. Errors	0.0031	0.0052	0.0050	0.0065	0.0059	0.0139
	Formazione	0.6705 ***	2.1519 ***	0.0068 ***	0.0183 ***	0.0005	-0.0204 **
		0.1955	0.4901	0.0023	0.0044	0.0033	0.0104
	Interazione	0.0307	0.1710	-0.0007 ***	-0.0018 ***	0.0001	0.0022 *
		0.0314	0.1107	0.0003	0.0005	0.0003	0.0011
	Costante	0.0139	-0.0343	0.0146	-0.2262 ***	0.0153	1.9043 ***
	0.0134	0.0371	0.0306	0.0443	0.0402	0.0554	
	N° oss.	4,293	2,498	2,703	2,081	2,425	1,749
	R ²	0.768	0.254	0.349	0.175	0.218	0.036
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7146 ***	0.8265 ***	0.6876 ***	0.6799 ***	0.7154 ***	0.7043 ***
		0.0037	0.0087	0.0063	0.0095	0.0076	0.0093
	Formazione	0.6144 ***	5.1540 ***	0.0077 **	0.0362 ***	-0.0049	0.0171
		0.2297	1.5555	0.0041	0.0097	0.0089	0.0123
	Interazione	0.0424	0.4105 **	-0.0008 **	-0.0035 ***	0.0006	-0.0018
		0.0452	0.2010	0.0004	0.0011	0.0009	0.0013
	Costante	-0.0208	-1.9824 ***	-0.0074	-0.5032 ***	-0.0482	-0.2591 ***
	0.0168	0.0845	0.0590	0.0892	0.0797	0.1142	
	N° oss.	4,117	2,396	2,551	1,999	2,309	2,370
	R ²	0.908	0.306	0.412	0.213	0.250	0.126

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.

Il coefficiente della variabile formazione mostra, di per sé, un segno positivo che indicherebbe una relazione diretta con le variazioni di occupazione (tanto più positive, o meno negative, quanta più formazione si è fatta).

Guardando alla dimensione dei coefficienti, si nota come l'entità di tale effetto sia nettamente più rilevante per i lavoratori giovani rispetto ai valori assunti sulle altre categorie di occupati, e soprattutto in riferimento alle ore lavorate. Per le donne ed i contratti a termine, il coefficiente mantiene una significatività forte, seppure di minore grandezza, sia per quanto riguarda il numero di occupati che per le ore lavorate. Per il lavoro da remoto, invece, questa variabile non risulta significativa (ore lavorate), oppure mostra una tendenza opposta a quella generale: il numero di occupati da remoto parrebbe avere una relazione inversa con la formazione, ad indicare forse che in questa specifica condizione lavorativa le attività formative non si accompagnano ad aumenti occupazionali. In questo caso la relazione potrebbe interpretarsi con una condizionalità inversa, rilevando che le professioni che godono di questa possibilità organizzativa non sono forse quelle in cui si spendono più ore in formazione professionale. L'entità molto esigua del R² per questa specificazione, ad ogni modo, indica come tale variabile sia poco esplicativa in questa categoria.

Nelle regioni del Mezzogiorno, invece, a fronte di un potere esplicativo del modello in linea con quello delle altre categorie, tale indicatore non risulta sufficientemente informativo, a segnalazione del fatto che in tali territori l'ipotizzata funzione di sostegno all'occupazione attribuibile alla formazione non appare affatto riscontrabile, né in via generale (coefficiente della variabile), né nel caso specifico della crisi del 2020 (termine di interazione).

In merito a quest'ultimo aspetto, si può notare come l'interazione della formazione col fatturato appaia non significativa sul totale degli occupati. Ciò presupporrebbe che l'aver svolto attività formativa nel periodo antecedente allo scoppio della pandemia non abbia sortito alcun particolare effetto nell'attenuare gli effetti dei cali di attività sui lavoratori. Se si analizzano

separatamente gli andamenti nelle diverse categorie considerate, tuttavia, si riscontra un coefficiente di interazione altamente significativo in alcuni casi. Si tratta in particolare delle donne e degli occupati a termine, per i quali si evidenzia come la formazione abbia in parte mitigato i cali di occupazione e di ore lavorate. Per i giovani, invece, la relazione di interazione assume significatività statistica soltanto per le ore lavorate, ma con segno positivo, ad indicare che aumenti (cali) pronunciati di lavoro lo sono stati ancor più durante la pandemia.

Nel caso degli occupati che hanno lavorato prevalentemente da remoto, infine, non si riscontra una relazione significativa rispetto alla quantità di ore lavorate e quella che emerge rispetto al numero di occupati mostra, anche in questo caso, una tendenza opposta rispetto a quella generale. Sembrerebbe che per i lavoratori appartenenti a questa categoria di *jobs*, che in via generale riscontrano un minore “guadagno” nello svolgere attività di formazione professionale, nel caso della crisi sanitaria del 2020 non abbiano goduto neanche dell’effetto di contenimento della riduzione occupazionale offerto dalla formazione alle occupate donne ed ai lavoratori a termine.

In sintesi, questa specificazione del modello conferma una relazione positiva tra gli investimenti formativi e la performance occupazionale, per il totale degli occupati ed in particolare per giovani, donne e lavoratori a termine. La relazione appare inversa invece nel caso dei lavoratori da remoto, e non significativa per quelli nelle regioni del Mezzogiorno. Nel caso specifico della crisi del mercato del lavoro avvenuta nel 2020, poi, si evidenzia un effetto di contenimento (seppur di bassa entità) degli effetti negativi soltanto per le donne ed i lavoratori a termine, mentre i cali di fatturato hanno (anche se in misura contenuta) marcato gli effetti positivi della formazione per gli occupati che ne avevano svolta anche l’anno precedente, in particolare i giovani e quelli da remoto. La ragione di queste differenze potrebbe risiedere nel diverso tipo di attività formative richieste rispetto a quelle effettivamente svolte per ognuna delle categorie di occupati considerate.

4. Conclusioni

Il lavoro presentato in questa sezione del Rapporto nasce dalla volontà di offrire un contributo alla lettura delle dinamiche in atto nel mercato del lavoro italiano durante la crisi pandemica in corso dal 2020. Partendo dall’evidenza delle modificazioni strutturali dell’occupazione italiana, in linea con i mutamenti avvenuti negli altri paesi UE negli ultimi decenni, e dalle tendenze sempre più rilevanti dell’adozione di nuovi mezzi tecnologici di automazione del lavoro umano, l’obiettivo dell’analisi è stato quello di verificarne l’incidenza differenziale in concomitanza alle chiusure operate per contenere la diffusione del Covid-19. In particolare, si è voluto indagare se tali aspetti abbiano influito in maniera differenziata, ed eventualmente in quale misura, da una parte sulle qualifiche professionali nei diversi settori produttivi, dall’altra su specifiche categorie di occupati generalmente considerate meno tutelate dal welfare tradizionale.

Adottando una griglia di lettura per *jobs* e facendo riferimento ai dati Istat della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro per gli anni 2019 e 2020, la variazione della domanda di lavoro (in termini sia di numero di occupati che di ore lavorate) è stata analizzata in relazione a: le variazioni settoriali di fatturato; i livelli di routinarietà, automazione e digitalizzazione delle professioni; la polarizzazione salariale delle professioni nei settori; e la propensione a svolgere formazione professionale. I risultati delle stime econometriche indicano che, nel periodo considerato, una quota rilevante dei cambiamenti nell’occupazione è stata determinata in maniera diretta dalle

variazioni di fatturato registrate dai settori produttivi in seguito alle chiusure imposte durante i periodi di lockdown, oltre che dalle riduzioni spontanee di spesa per motivi prudenziali da parte dei consumatori. All'interno dei settori, poi, le caratteristiche qualitative delle professioni riferite al loro contenuto tecnologico hanno mostrato influenze differenziate.

In linea generale, l'analisi conferma una relazione inversa tra intensità di routine dei task svolti dai lavoratori ed il rischio che questi ultimi vengano automatizzati. La digitalizzazione, al contrario, si accompagna positivamente alle variazioni di occupazione. La polarizzazione della distribuzione salariale, con una riduzione dei lavoratori mediamente qualificati e retribuiti nel corso degli ultimi anni, a fronte di una sostenuta domanda di lavoratori scarsamente retribuiti da un lato ed altamente specializzati dall'altro, sembra confermarsi anche nel periodo di analisi. Si registra, infatti, come la richiesta di queste due categorie più estreme di salariati sia stata influenzata in maniera trasversale a causa della congiuntura favorevole (o meno) ad alcuni settori produttivi, ma non tanto in relazione alle chiusure settoriali verificatesi. Infine, per quanto riguarda la formazione professionale svolta dai lavoratori, si riscontra una relazione generalmente positiva per tutti gli occupati, a testimonianza del fatto che maggiori investimenti in questo senso favoriscono aumenti dell'occupazione. Nel dettaglio dei cali di fatturato avvenuti nel 2020, poi, si evidenzia come alcune categorie di occupati (donne e lavoratori a termine) abbiano beneficiato (seppure in misura contenuta) di un effetto "protettivo" della formazione che ha contribuito a ridurre l'impatto negativo.

Bibliografia

- Aimone Gigio L., Camussi S., Maccarrone V. (2021) *Changes in the employment structure and in job quality in Italy: a national and regional analysis*. QEF 603 – February 2021, Banca d'Italia.
- Banca d'Italia (2021) *Relazione annuale sul 2020*.
- Barbieri T., Basso G., Scicchitano S. (2020) *Italian workers at risk during the Covid-19 epidemic*. QEF 569 – June 2020, Banca d'Italia.
- Basso G. (2019) *The evolution of the occupational structure in Italy in the last decade*. QEF 478 – January 2019, Banca d'Italia.
- Beckmann, M. (2016), *Self-managed working time and firm performance: Microeconomic evidence*. WWZ Working Paper, No. 2016/01, Center of Business and Economics, University of Basel.
- Beckmann M., Cornelissen T., Kräkel M. (2017), Self-managed working time and employee effort: Theory and evidence. *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 133, pp. 285-302
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. e Silberman, M.S. (2018). *Digital labour platforms and the future of work - Towards decent work in the online world*. International Labour Organization.
- Bloom, N. et al. (2015), Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122/4, pp. 1351-1408,
- Bloom, N., T. Kretschmer e J. Reenen (2009), Work-Life Balance, Management Practices, and Productivity, in Freeman, R. and K. Shaw (eds.), *International Differences in the Business Practices and Productivity of Firms*, University of Chicago Press.
- Bohns, V. (2017), A Face-to-Face Request Is 34 Times More Successful Than an Email, *Harvard Business Review*.
- Brunetti I., Cirillo V., Intraligi V., Ricci A. (2020) Low-skill jobs and routine tasks specialization: New insights from Italian provinces, *Papers in Regional Science* 99 (6), 1561-1581
- Cirillo V., Evangelista R., Guarascio D., Sostero M. (in press) Digitalization, routineness and employment: An exploration on Italian taskbased data. *Research Policy*, Elsevier.
- Clancy, M. (2020), *The Case for Remote Work*, Economics Working Papers, No. 20007, Iowa State University, Department of Economics
- Croce G. (2020) Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19. *Economia e Lavoro*. Anno LIV, maggio-agosto 2020, n. 2
- Esposito P., Scicchitano S. (2020) *Educational mismatches, routine biased technological change and unemployment: evidence from Italy*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3620909>
- Eurofound (2013), Employment polarisation and job quality in the crisis: *European Jobs Monitor 2013*. Eurofound, Dublin.
- Eurofound (2014), Drivers of recent job polarisation and upgrading in Europe: *European Jobs Monitor 2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2015), Upgrading or polarisation? Long-term and global shifts in the employment structure: *European Jobs Monitor 2015*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2016), What do Europeans do at work? A task-based analysis: *European Jobs Monitor 2016*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2017), *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*. Background paper for Estonian Presidency Conference 'Future of Work: Making It e-Easy', 13–14 September 2017.
- Eurofound (2020a). *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age, new forms of employment serie.*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19032en.pdf.
- Eurofound (2020b), *Living, working and COVID-19*. First findings – April 2020, Dublin. <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19>.

- Eurofound (2020c), *New forms of employment: 2020 update*. New forms of employment series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound e the International Labour Office (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva. <http://eurofound.link/ef1658>
- European Commission. (2018). *Flash Eurobarometer 467: The use of the collaborative economy*. http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2184_467_ENG.
- Fernández-Macías E., Hurley J. (2008) ERM REPORT 2008. *More and better jobs: Patterns of employment expansion in Europe*. Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Florisson, R. e I. Mandl. (2018). *Platform work: Types and implications for work and employment– Literature review*. Eurofound
- Godart, O., H. Görg and A. Hanley (2017), Trust-Based Work Time and Innovation: Evidence from Firm-Level Data, *ILR Review*, Vol. 70/4, pp. 894-918
- Hauben (ed.), H., Lenaerts, K. e Waeyaert, W. (2020). *The platform economy and precarious work*. Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament.
- Hurley J., Storrie D., Jungblut J.-M. (2011) *Shifts in the job structure in Europe during the Great Recession*. Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Inapp (2021) Rapporto annuale. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19.
- Istat (2020) Rapporto annuale
- Lodovici, M.S (2021). *The Impact of Teleworking and Digital Work on Workers and Society*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662904/IPOL_STU\(2021\)662904_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662904/IPOL_STU(2021)662904_EN.pdf)
- Ministero del Lavoro (2021) *Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie*. 2021
- Mokyr, J. (2002), *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton University Press.
- Monteiro, N., O. Straume e M. Valente (2019), *Does remote work improve or impair firm labour productivity? Longitudinal evidence from Portugal*, NIPE Working Paper, No. 14/2019, NIPE - Universidade do Minho.
- OCSE (2021) *OECD Economic Surveys: Italy 2021*.
- OCSE (2021) *Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects*.
- Prassl, J. (2018). *Collective voice in the platform economy: challenges, opportunities, solutions*. ETUC.
- Spinelli C. (2017) discorso in occasione del seminario "Il lavoro a distanza", tenutosi presso l'Università Cattolica di Milano.
- Srnicek, Nick (2017) *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity
- United Nations. (2020). *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal*. United Nations Publications.
- Valenduc, G. e Vendramin, P. (2016). *Work in the digital economy: sorting the old from the new*. European Trade Union Institute.
- Vandaele K. (2018). *Will trade unions survive in the platform economy?* European Trade Union Institute.

APPENDICE - Trattamento dei dati campionari e costruzione delle variabili

A1. Trattamento dei dati campionari RCFL Istat

I dati relativi alle Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro (RCFL) sono stati scaricati da fonte Istat, sotto forma di files trasversali trimestrali per gli anni 2019 e 2020¹⁷, e ricongiunti in un database unico integrato secondo le istruzioni metodologiche contenute nella Documentazione tecnica relativa. Si precisa che, prima di passare all'elaborazione dei microdati, si è esplorato il database campionario al fine di verificare la distribuzione interna di alcune variabili chiave per l'analisi presentata in questo lavoro e valutarne la significatività nel momento di riporto ad universo di popolazione. Inoltre, tutte le stime svolte su numerosità riportate a universo, sono state elaborate anche su numerosità campionarie come parametro di riscontro della significatività dei risultati.

A.1.1 Selezione modalità occupato

Per identificare le osservazioni da considerare come rientranti nello status di occupato, si è prima di tutto esaminato, per ogni anno, l'incrocio tra le risposte alle domande B1 (se l'intervistato ha lavorato nella settimana precedente o meno) e B2 (se aveva un lavoro anche se non lo ha svolto in quella settimana). Emerge prima di tutto un numero di intervistati che non rientra nella forza lavoro: un totale di 88.395, pari all'11% del campione a disposizione, di età inferiore ai 15 anni. Ammontano invece a 237.681 coloro che dichiarano di aver lavorato e risultano quindi senza dubbio occupati al momento della rilevazione, pari al 31% dell'intero campione; mentre solo 10.606 sono coloro che si dichiarano inabili al lavoro, pari circa all'1% del totale degli intervistati.

Con l'obiettivo di identificare tutti gli individui appartenenti alla categoria di occupati nel sotto-campione della forza lavoro, tra i rispondenti NO alla domanda B1 (che non hanno lavorato la settimana precedente) si è passato dunque a considerare il dettaglio di coloro che hanno risposto Sì alla domanda successiva B2, quindi chi non ha lavorato pur avendo tuttavia un lavoro, per identificare le ragioni dell'assenza dal lavoro (indicate dalle diverse modalità di risposta alla B3). Tra coloro che hanno risposto NO alla domanda B1 e Sì alla domanda B2, la quasi totalità risulta avere un lavoro dipendente: l'82% nel 2019 e il 76% nel 2020 (la tipologia di posizione nella professione è data dalla ricombinazione delle risposte alle domande B4 e C1). Ad eccezione di coloro che sono assenti per maltempo, malattia, ferie, festività, orario variabile, formazione riconosciuta nell'orario lavorativo e maternità, e di chi dichiara di svolgere un lavoro autonomo come imprenditore, libero professionista o lavoratore in proprio a prescindere dalla motivazione per l'assenza dal lavoro (e perciò praticamente solo ai lavoratori dipendenti), agli assenti dal lavoro viene chiesto se tale assenza abbia una durata inferiore o superiore ai tre mesi (domanda B6). Nel caso in cui il periodo superi i tre mesi, si richiede anche se sia retribuito, ed eventualmente in quale proporzione rispetto allo stipendio ordinario (domanda B7).

All'interno del sotto-campione dei lavoratori cui vengono domandate queste informazioni, sappiamo che il totale di coloro che sono risultati assenti dal lavoro in un periodo del 2020, pur essendo occupati, è quasi raddoppiato rispetto a quanto avvenuto in media l'anno precedente, e che tra questi la maggior parte degli intervistati ha continuato a percepire almeno la metà della propria retribuzione.

¹⁷ <https://www.istat.it/it/archivio/127792>

Per l'individuazione della numerosità del totale degli occupati all'interno del campione dell'indagine, si è fatto riferimento alla definizione dello status di occupato aggiornata da Istat a marzo 2021¹⁸. In particolare, non sono stati quindi presi in considerazione i lavoratori:

- Dipendenti, se assenti dal lavoro da più di tre mesi perché in CIG, anche se retribuiti almeno al 50%
- Autonomi, se l'assenza supera i 3 mesi, anche se l'attività è solo momentaneamente sospesa

In definitiva, il sotto-campione di occupati così dedotto si compone di 133.518 osservazioni nel 2019 e 132.284 nel 2020, di cui risultano occupati seppur assenti dal lavoro rispettivamente in 10.114 nel 2019 e 18.007 nel 2020. In aggiunta a quanto finora specificato, infatti, in accordo con la nuova definizione Istat sono stati esclusi dalla condizione di occupato i lavoratori assenti dal lavoro **per più di tre mesi** nei seguenti casi:

- dipendenti assenti per motivi di studio non riconosciuto in orario lavorativo e non retribuito dal datore di lavoro;
- dipendenti assenti per controversie sul lavoro;
- dipendenti assenti per mancanza di lavoro;
- dipendenti assenti per ridotta attività dell'impresa;
- dipendenti assenti per motivi non specificati;

Infine, si è verificata la coerenza della numerosità calcolata sul campione secondo lo status di occupato, derivato come descritto finora, in base alla sovrapposizione della domanda B1 la variabile e le variabili: DIPIND, che riclassifica le risposte degli intervistati in base alla condizione di lavoro dipendente o in dipendente; e CLETAD, sulle classi di età selezionate ai fini dell'identificazione delle forze di lavoro.

A.1.2 Calcolo variabili alti e bassi salari

Le informazioni sulla distribuzione salariale sono state ricavate a partire dalla variabile RETRIC. Questa è una riclassificazione delle risposte alla domanda C63, che chiede quale sia stata la retribuzione netta mensile percepita nel periodo precedente e si basa sulle dichiarazioni dei soli lavoratori dipendenti, quindi per un sotto-campione degli occupati considerati nelle precedenti stime (pari ad un totale di 101.961 individui nel 2019 e 101.987 nel 2020). È espressa in classi di 10€ di ampiezza ciascuna, ad esclusione della prima (che include tutti i valori da 0 a 250€) e dell'ultima (che conta i valori pari o superiori a 3.000€).

Per generare delle variabili rappresentative della quota di lavoratori a basso/alto salario per ogni cella di *jobs*, si è prima di tutto selezionato un valore soglia da utilizzare come parametro per l'identificazione delle fasce basse e alte di salario. Per farlo, ci si è riferiti alla retribuzione oraria mediana derivata dal Registro Annuale su retribuzioni, ore e Costo del Lavoro per Individui e Imprese (RACLI) dell'Istat. L'ultimo dato disponibile, riferito al 2017, è stato selezionato con la differenziazione territoriale per macroaree, e ricondotto alle osservazioni del 2019 usando le ultime serie storiche Istat sulle variazioni medie annuali delle retribuzioni contrattuali nazionali (aggiornate a settembre 2021). Identificata in questo modo una stima della soglia di retribuzione oraria mediana,

Sui dati RCFL, sono stati calcolati i valori medi orari della retribuzione dichiarata, dividendo il valore indicato in risposta alla variabile RETRIC per 4 e poi rapportandolo a quello della variabile

¹⁸ <https://www.istat.it/it/archivio/253095>

ORELAV, che conta il totale delle ore settimanali complessivamente lavorate. Sulla base della variabile “salario orario dichiarato” così calcolata, ogni occupato è stato considerato come:

- basso salario, se il valore di retribuzione risultasse pari o inferiore ai 2/3 della soglia mediana oraria identificata a partire dal RACLI;
- alto salario, se il valore di retribuzione risultasse pari o superiore di 2/3 alla soglia mediana oraria identificata a partire dal RACLI;

Le numerosità campionarie così identificate sono state poi riportate a universo e rapportate alla corrispondente numerosità di occupati totali per ogni cella di *jobs*. Il risultato ottenuto consiste in due variabili che misurano rispettivamente la quota di bassi/alti salari per l’occupazione di ogni *job*, che misura 0 se tale modalità risulti assente, o del tutto mancante laddove una tra la retribuzione o le ore lavorate risultassero in origine mancanti.

Per un controllo di robustezza e di coerenza interna delle stime così ricavate, è stata calcolata in maniera analoga una variabile relativa ai medi salari che identifica la quota di occupati che dichiarano una retribuzione oraria compresa tra i 2/3 del valore mediano e la soglia inferiore di bassi salari (valore mediano incrementato di 2/3).

A.1.3 Calcolo variabile formazione professionale

Per identificare gli occupati che hanno svolto formazione professionale, si è fatto riferimento alla sezione H del questionario RCFL. Prima di tutto, si è selezionato un sotto-campione di occupati che, nel 2019, dichiara di aver preso parte ad attività di formazione, rispondendo alla variabile H4. Tra questi, si sono identificati quelli che hanno svolto, in particolare, formazione professionale, cioè le modalità di risposta 1, 2 e 3. Tale numerosità è stata riportata a universo e rapportata al totale di occupati per ogni cella di *jobs*, ricavando così una variabile che rappresenta per ogni lavoro la quota di occupati che ha svolto formazione professionale nell’anno precedente all’inizio della crisi.

A.2 Costruzione database per *jobs*

Una volta identificati gli intervistati corrispondenti allo status di occupato, secondo quanto descritto nel paragrafo A.1.1, da questi si sono escluse le osservazioni per le quali non erano disponibili le informazioni relative al sotto-settore produttivo di occupazione e la qualifica professionale attribuibile. Si è proceduto così alla creazione di una matrice che permettesse di tenere conto, per ognuna delle numerosità di occupati individuati, del dettaglio sulle caratteristiche settoriali e professionali di occupazione. In particolare, l’unità di analisi *job* è stata costruita tramite l’incrocio tra i codici Ateco delle Divisioni a 2 cifre (variabile RCFL “ate2d”) e quelli delle qualifiche professionali del livello a 3 cifre della Classificazione delle Professioni (CP2011) (variabile RCFL “prof3”). Per controlli di robustezza e significatività delle stime, tale matrice è stata replicata per anno (*joby*), per trimestre in ogni anno (*jobq*), per regione in ogni anno (*jobr*) e per genere in ogni anno (*jobg*). La numerosità teorica delle celle, corrispondente a tutti gli incroci possibili tra professioni e settori, sarebbe pari a $129 \times 88 = 11.352$. Tuttavia, si noti che, nei due anni considerati, non si rilevano intervistati occupati nella divisione 05 - *Estrazione di carbone (esclusa torba)* e tale numerosità teorica scende quindi a 11.223. In pratica, nel sotto-campione di intervistati considerati in questo lavoro se ne identificano 3.752 nel 2020 e 3.660 nel 2019¹⁹.

¹⁹ Tuttavia, poiché in alcuni casi per entrambi gli anni non è disponibile alcuna indicazione del codice Ateco, si precisa come sia teoricamente possibile, nell’universo di popolazione, la presenza di un numero effettivo di *jobs* differente da quello utilizzato in questo lavoro.

Oltre al totale degli occupati per ogni cella di *job*, per la stima dei modelli di regressione si è considerato di volta in volta un diverso sotto-campione differenziato sulla base di caratteristiche socio-demografiche delle osservazioni, potenzialmente rappresentative di influenze diversificate dei cali verificatisi nel 2020. Si è distinta così l'incidenza dei giovani; dei lavoratori di genere femminile; di quelli con contratti a termine; e di coloro che lavorano abitualmente in una regione del Sud o nelle Isole.

Per il genere, si sono selezionate le osservazioni rispondenti 2=femmina alla variabile SG11.

Per i giovani, si è selezionata la classe di età 15-34 anni, a partire dalla variabile CLETAD nelle modalità di risposta 2=15-24 e 3=25-34.

Per una più accurata individuazione dei lavoratori del Mezzogiorno, si è fatto riferimento alla variabile "REGSPE" che rileva la regione più frequente di lavoro dichiarata degli intervistati, non necessariamente coincidente con quella di residenza.

Per quanto riguarda i contratti a termine, dal questionario RCFL sono state prese congiuntamente in esame le risposte alle domande C20 (che chiede espressamente se il rapporto di lavoro sia regolato da un contratto a termine o a tempo indeterminato) e la C21A. Quest'ultima chiede "in quale tipologia rientra il contratto" ed è disponibile in risposte ricodificate secondo le seguenti modalità: apprendistato, stage o tirocinio, contratto a termine (compreso tempo determinato, interinale somministrazione, supplenze nelle scuole, voucher, ecc.), non sa. Tra coloro che dichiarano di avere un contratto a termine alla domanda C20 sono stati selezionati soltanto i lavoratori che hanno risposto con la terza modalità alla domanda C21A.

In aggiunta a queste quattro caratteristiche, infine, si è deciso di utilizzare la variabile C48 per identificare la rilevanza del lavoro da remoto, prima e durante la pandemia, conteggiando coloro che dichiarano di aver usufruito di questa modalità di lavoro due o più giorni la settimana nell'ultimo mese.

Si evidenzia come, di pari passo alle caratteristiche differenziate degli occupati selezionati, si modifica la numerosità delle celle della relativa matrice di *jobs*.

Si precisa anche che, in una prima fase della ricerca, la distinzione delle caratteristiche socio-demografiche evidenziate si fosse inserita direttamente nella modello specificato sul totale degli occupati. Per farlo, si erano calcolate cinque diverse variabili di controllo che rappresentavano lo share di ciascuna categoria sull'occupazione totale registrata per ogni cella di *jobs*. L'uso di tali variabili è risultato però non sufficientemente adeguato a cogliere i cambiamenti avvenuti e diversamente subiti dalle tipologie di occupati. Perciò, si è seguita la strada di ripetere le stime separatamente per ogni categoria.

A.3 Variabili sulle caratteristiche delle professioni

Per caratterizzare le professioni dal punto di vista del contenuto routinario e dell'esposizione all'automazione, sono state utilizzate diverse variabili tratte dall'Indagine Campionaria sulle Professioni del 2013, facendo riferimento soprattutto alla Sezione G. Informazioni sulle attività di lavoro generalizzate svolte con la professione ed alla Sezione H. Informazioni sulle condizioni di lavoro.

Queste variabili sono disponibili con il massimo livello di dettaglio della Classificazione delle Professioni in uso (CP2011), a cinque cifre. Tale livello della classificazione comprende 800 codici di qualifiche professionali. Nei dati campionari Istat a nostra disposizione, tuttavia, il maggior livello

di dettaglio relativo alla qualifica professionale è quello a 4 cifre; di questa la CP2011 prevede 511 codici, mentre nel sotto-campione di occupati identificato nei dati RCFL ne compaiono 498. In particolare, si riscontra prima di tutto che per i codici del gruppo “1.1 Membri dei corpi legislativi e di governo, dirigenti ed equiparati dell’amministrazione pubblica, nella magistratura, nei servizi di sanità, istruzione e ricerca e nelle organizzazioni di interesse nazionale e sovranazionale” sono in chiaro soltanto quattro macrovoci, con uno zero al quarto digit, usato come ricodifica generale a tutela della riservatezza del rispondente. Per poter coprire tale vuoto mantenendo il contenuto informativo sulle caratteristiche delle professioni fornito da Inapp, si è proceduto pertanto alla riconduzione a queste quattro voci ricodificate una media valori delle variabili Inapp relativi ai codici di maggiore dettaglio corrispondenti, secondo la seguente riaggregazione di raccordo:

RCFL	ICP	RCFL	ICP	RCFL	ICP	RCFL	ICP
1.1.1.0	1.1.1.1	1.1.2.0	1.1.2.1	1.1.3.0	1.1.3.1	1.1.4.0	1.1.4.1
	1.1.1.2		1.1.2.2		1.1.3.2		1.1.4.2
	1.1.1.3		1.1.2.3				
	1.1.1.4		1.1.2.4				
			1.1.2.5				
			1.1.2.6				

Inoltre, risultano mancanti nel campione RCFL le seguenti tre professioni, disponibili in ICP2013:

- 6.1.1.3 Coltivatori di saline
- 7.4.2.4 Conduttori di veicoli a trazione animale
- 8.1.1.2 Venditori ambulanti di servizi

Di contro, nella ICP2013 non sono disponibili informazioni per il codice 7.2.2.2 *Operai addetti a macchinari per la fabbricazione di prodotti fotografici (film, pellicole e assimilati)* e per le tre specificazioni delle Forze Armate (9.1.1.1, 9.2.1.1 e 9.3.1.1).

Per tutti gli altri codici presenti e di cui era possibile una corrispondenza diretta, i valori delle variabili ICP2013 sono stati ricondotti dal quinto al quarto livello della CP2011 calcolando il valore mediano della distribuzione di valori sottostanti al livello superiore. Tutte le variabili selezionate sono espresse in una scala che va da 0 a 100²⁰.

Per l’indicatore di Automazione, si sono utilizzati i valori corrispondenti alla variabile H49.

Per l’indicatore di attitudine a lavorare da remoto (teleworking), calcolato come in Barbieri et al. (2020) sono state utilizzate le variabili G.16, G.19, G.20, H.1, H.8, H.21 e H.39.

L’indicatore di intensità di routine è stato calcolato in base all’impostazione operativa descritta nell’appendice metodologica al lavoro di Esposito e Scicchitano (2020), secondo la formula di seguito riportata:

$$RTI_i = RM_i + RC_i - NRM_i - NRMIA_i - NRCI_i - NRCA_i$$

dove *i* rappresenta le professioni al quinto livello di dettaglio della relativa classificazione; RC indica la componente “Routine Cognitive”; RM “Routine Manual”; NRCI sta per “Non Routine Cognitive Interpersonal”; NRCA per “Non Routine Cognitive Analytical”; NRM per “Non Routine Manual”; e NRMIA per “Non Routine Manual Interpersonal Adaptability”. Ogni componente è ottenuta dall’aggregazione di diversi task, la cui importanza è espressa da un punteggio che varia tra 0 e 100. L’indice è standardizzato sull’intervallo 0-1 ed aggregato al livello a 4 cifre della

²⁰ Le diverse scale (importanza, frequenza, vicinanza, tempo) sono tutte incardinate su cinque soglie (0, 25, 50, 75, 100), tranne quella di regolarità per l’item H56 che ne presenta tre (0, 50, 100 - dove la definizione del valore minimo è pari a “Regolare (segue routine prestabilite)”).

classificazione ICP per agganciarlo ai dati RCFL disponibili. Il dettaglio dei task utilizzati per stimare le componenti dell'indice è riportato dagli autori nello schema seguente:

Table A4: The structure of the Routine Task Index

Routine cognitive (RC)
<i>Importance of repeating the same tasks</i>
<i>Importance of being exact or accurate</i>
<i>Structured v. Unstructured work (reverse)</i>
Routine manual (RM)
<i>Pace determined by speed of equipment</i>
<i>Controlling machines and processes</i>
<i>Spend time making repetitive motions</i>
Non-routine cognitive: Analytical (NRCA)
<i>Analyzing data/information</i>
<i>Thinking creatively</i>
<i>Interpreting information for others</i>
Non-routine cognitive: Interpersonal (NRCI)
<i>Establishing and maintaining personal relationships</i>
<i>Guiding, directing and motivating subordinates</i>
<i>Coaching/developing others</i>
Non-routine manual (NRM)
<i>Operating vehicles, mechanized devices, or equipment</i>
<i>Spend time using hands to handle, control or feel objects, tools or controls</i>
<i>Manual dexterity</i>
<i>Spatial orientation</i>
Non-routine manual: interpersonal adaptability (NRMIA)
<i>Social Perceptiveness</i>

A.4 Variabili aggiuntive stimate, ma escluse dalle specificazioni di regressione

A.4.1 Altre variabili sulle professioni

In aggiunta agli indicatori sull'intensità di routine calcolati sui dati Inapp come esposto nel paragrafo A.3, è stato effettuato un esercizio di calcolo per altre due versioni del Routine Task Index. Ispirandosi al lavoro di Lordan (2018), che applica a dati dell'EU Laboru Force Survey la metodologia proposta da Autor e Dorn (2013 e precedenti, in particolare, Dorn 2003), i tre indicatori di routine di fonte Dorn (2003) sono stati ricondotti alle professioni ICP2011 disponibili nel campione RCFL. Per farlo, sono state elaborate delle tabelle di conversione consistenti in diversi passaggi consequenziali e necessarie a stimare la corrispondenza dei codici delle 330 professioni identificate da Dorn (la cosiddetta "occ_1990_dd") a partire dai relativi US Census *occupations codes, SOC Titles e riconducibili codici della classificazione internazionale delle occupazioni ISCO08. Infine, tramite le tavole di corrispondenza tra quest'ultima e la ICP2011 stilate dall'Istat, si è proceduto a ricondurre i codici delle qualifiche professionali presenti nel campione RCFL alla classificazione "1990_occ_dd" (Dorn, 2003) utilizzata in Lordan (2018). In questo modo, è stato possibile associare ad ogni lavoratore intervistato il valore corrispondente alla professione da lui svolta secondo gli indicatori del contenuto routinario delle mansioni lavorative (*task routine*), distinguendo per componente manuale (*task manual*) e cognitiva (*task abstract*). Essendo tuttavia i dati a nostra disposizione delle rilevazioni campionarie trimestrali non stratificate per qualifica professionale, e presentando per tale motivo un limite in termini di significatività delle statistiche descrittive da esso ricavabili in merito a queste variabili, i risultati così ottenuti non sono stati utilizzati per stilare delle tavole di composizione percentuale della forza lavoro, così come realizzato invece da Lordan per i paesi UE negli ultimi decenni, distinguendo le professioni sulla base delle caratteristiche dei task ad esse associati ed il relativo tasso di esposizione all'automazione. Sono state invece rielaborati con l'intenzione di impiegarli come ulteriori variabili esplicative nei modelli di regressione impostati per l'analisi delle variazioni intercorse all'input di lavoro nel biennio 2019-2020.

Seppur con i limiti metodologici dovuti alla riconduzione di una classificazione elaborata sulle specificità di un mercato del lavoro diverso da quello oggetto di analisi in questo studio, tali elaborazioni hanno permesso di ricavare un indice di intensità di routine (RTI, da Routine-Task-Intensity index) a partire dalle tre variabili sopracitate. Tale esercizio è stato elaborato secondo due diverse metodologie suggerite in letteratura. La prima, seguendo Dorn (2003) calcolato un indice pari a $RTI = \ln(\text{task-routine}/\text{task-manual})$ mentre seguendo Autor e Dorn (2013), Cirillo et al, Scicchitano et al. (2020) un'altra versione pari a $RTI_{ad} = \ln(\text{task-routine}) - \ln(\text{task-manual}) - \ln(\text{task-abstract})$.

L'esercizio ha mostrato risultati simili, ma per i limiti metodologici accennati, gli indicatori così ricavati non sono stati inclusi nelle stime econometriche, per le quali si sono preferiti i valori calcolati direttamente su dati di fonte Inapp e riferiti specificamente al mercato del lavoro italiano.

Si riportano di seguito i risultati dei modelli di regressioni stimati con l'uso di queste variabili, sul totale degli occupati.

Tabella A1. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs sul totale degli occupati, in interazione con differenti indicatori di intensità di routine¹.

		RTI	RTI _{ad}	Routine	Manual	Abstract
Δ occupati	Δ fatturato	0.3262 ***	0.3296 ***	0.3359 ***	0.3434 ***	0.3259 ***
	Std. Errors	0.0042	0.0033	0.0071	0.0046	0.0055
	X	0.0015	-0.0014	-0.0091	-0.0217	0.0112 *
		0.0080	0.0068	0.0070	0.0141	0.0065
	Interazione	0.0026 *	0.0014	-0.0012	-0.0102 ***	0.0017
		0.0015	0.0013	0.0016	0.0030	0.0015
	Costante	0.0198	0.0242	0.0608 **	0.0477 ***	-0.0125
	0.0203	0.0150	0.0322	0.0200	0.0249	
	N° oss.	4,288	4,288	4,288	4,288	4,288
	R ²	0.767	0.767	0.767	0.768	0.767
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7099 ***	0.7131 ***	0.7142 ***	0.7277 ***	0.7067 ***
		0.0049	0.0040	0.0086	0.0054	0.0065
	X	-0.0051	-0.0087	-0.0093	-0.0161	0.0147 *
		0.0098	0.0084	0.0087	0.0176	0.0082
	Interazione	0.0023	0.0011	0.0000	-0.0112 ***	0.0025
		0.0017	0.0014	0.0019	0.0036	0.0017
	Costante	-0.0040	-0.0048	0.0252	0.0046	-0.0602 ***
	0.0257	0.0191	0.0415	0.0246	0.0311	
	N° oss.	4,112	4,112	4,112	4,112	4,112
	R ²	0.908	0.908	0.908	0.908	0.908

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.

¹ La fonte di queste variabili è Dorn (2003).

Inoltre, per qualificare direttamente il contenuto digitale delle professioni, rifacendosi al contributo di Cirillo et al. (2019) si è calcolato un *digital use index* sulla base di due variabili della ICP2013: importanza del supporto del computer (G.19) e frequenza dell'uso dell'email (H.4).

Infine, per qualificare la ripetitività del lavoro svolto, si era fatto riferimento anche ad una variabile specificamente relativa a quanto sia regolare l'organizzazione del proprio lavoro (H.56) che indica come più bassa modalità di risposta "segue routine prestabilite"; una che indaga

l'importanza di attività, fisiche o mentali, svolte in modo ripetitivo (H.51); ed una che chiede per quanto tempo vengono eseguiti movimenti ripetitivi (H.43).

La tabella A2 mostra i risultati delle stime degli impatti di fatturato sulle variazioni di occupazione, interagite con queste tre variabili.

Tabella A2. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs sul totale degli occupati, in interazione con differenti misure della ripetitività dei task¹.

		Ripetitività (H 51)	Movimenti ripetitivi (H 42)	Regolarità (H 56)
Δ occupati	Δ fatturato	0.3634 ***	0.3550 ***	0.3344 ***
	Std. Errors	0.0149	0.0078	0.0048
	X	-0.0021 0.0018	-0.0017 ** 0.0009	-0.0005 0.0012
	Interazione	-0.0009 *** 0.0004	-0.0007 *** 0.0002	-0.0002 0.0002
	Costante	0.0991 0.0658	0.0835 *** 0.0333	0.0303 0.0208
	N° oss.	4,286	4,286	4,286
	R ²	0.767	0.768	0.767
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7498 ***	0.7422 ***	0.7213 ***
		0.0174	0.0094	0.0059
	X	-0.0036 0.0022	-0.0027 *** 0.0011	-0.0006 0.0017
	Interazione	-0.0009 *** 0.0005	-0.0008 *** 0.0002	-0.0005 0.0003
	Costante	0.1187 0.0824	0.0796 ** 0.0416	-0.0056 0.0266
	N° oss.	4,110	4,110	4,110
	R ²	0.908	0.908	0.908

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.

¹ La fonte di queste variabili è Inapp (2013).

A.4.2 Variabili tecnologiche

Poiché le variabili indicative dei livelli di automazione, digitalizzazione e ripetitività dei task svolti utilizzati sono disponibili unicamente a livello di professione, per considerare la relazione con il cambiamento tecnologico anche livello settoriale si è fatto riferimento al database EU-KLEMS ed a quello sulla penetrazione dei robot redatto dalla International Federation of Robotics(IFR).

Per quanto riguarda il primo, si è scelto di selezionare dal database Capital le voci *Computing equipment, Communications equipment, Computer software and databases, Research and development* tra le variabili sullo stock netto di capitale (a prezzi in volume 2010, milioni di euro). Tale valore è stato rapportato al numero di occupati per ogni settore produttivo, identificato dai conti nazionali Istat (prendendo il totale degli occupati regolari, in migliaia). Il risultato ci indica quindi le migliaia di euro di capitale investito per occupato, in ogni settore. Tale indicatore è stato calcolato sia singolarmente, per ognuna delle quattro variabili, sia aggregandole rispettivamente in ICT=IT+CT e Intangibles=Software+R&D. L'ultimo anno disponibile per queste variabili è il 2017.

Per quanto riguarda il secondo database citato in riferimento alla dotazione tecnologia, si è utilizzato il livello settoriale di operational stock di robot. Anche in questo caso, il valore è stato rapportato al numero di occupati disponibile nei conti nazionali Istat, ottenendo la penetrazione dei robot per mille occupati (robot density). In questo caso però l'ultimo anno disponibile è il 2019.

In entrambi i casi, si è selezionato il maggior dettaglio di disaggregazione settoriale disponibile nel totale economia. Per EU-KLEMS, corrisponde a 18 lettere e 16 codici a due cifre. Operando delle riclassificazioni a partire dalle categorie di settori produttivi disponibili nel database originale (seguendo gli accorgimenti adottati da Acemoglu e Restrepo (2019) e Dottori (2020)), è stato possibile per coprire la stessa numerosità con dati di origine IFR.

Le specificazioni del modello di regressione in cui intervenivano anche queste variabili settoriali sono risultate tuttavia poco significative e non sono quindi incluse nei risultati presentati in questo rapporto. Se ne riportano di seguito i risultati principali:

Tabella A3. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime per jobs sul totale degli occupati, in interazione con differenti misure del contenuto tecnologico settoriale¹.

		Robot	ICT per occupato	Intangibles per occupato
Δ occupati	Δ fatturato	0.3295 ***	0.3295 ***	0.3276 ***
	<i>Std. Errors</i>	0.0034	0.0034	0.0037
	X	-0.0001 0.0011	0.0001 0.0008	0.0000 0.0003
	Interazione	0.0003 0.0003	0.0002 0.0002	0.0001 * 0.0001
	Costante	0.0234 0.0152	0.0226 0.0146	0.0220 0.0161
	N° oss.	4,255	4,255	4,255
	R ²	0.766	0.766	0.766
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.7119 ***	0.7118 ***	0.7096 ***
		0.0042	0.0040	0.0044
	X	0.0016 0.0013	0.0001 0.0010	0.0000 0.0004
	Interazione	0.0004 0.0003	0.0003 0.0002	0.0002 * 0.0001
	Costante	-0.0250 0.0194	-0.0158 0.0181	-0.0143 0.0204
	N° oss.	4,081	4,081	4,081
	R ²	0.907	0.907	0.907

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 *Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità.*

¹ Variabili elaborate su base dati di fonte rispettivamente IFR (2019) ed EU-KLEMS (2019).

A.4.3 Variabili istituzionali

Per tenere conto del contesto istituzionale e di come queste possano aver condizionato in maniera differente gli esiti dei profondi sconvolgimenti subiti dal mercato del lavoro durante il 2020, si è deciso di inserire nell'analisi una variabile settoriale sul livello di partecipazione sindacale. Per

farlo, si sono utilizzati dati forniti dal “Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies” (AIAS)²¹. Dell'ultimo rilascio (2019), è stato selezionato l'ultimo dato di dettaglio settoriale disponibile ed inputato alle osservazioni campionarie del 2019 in base al settore di occupazione degli intervistati, generando una variabile di controllo della condizione di partenza rispetto alla crisi. Tale variabile non tuttavia risultata significativa ai fini delle stime econometrica presentata in questo Rapporto.

A5. Stime su settori

Prima di stimare i modelli di regressione a livello di jobs presentati nel capitolo, sono state effettuate delle stime riportando a universo la numerosità delle osservazioni campionarie sugli occupati sulla base dei soli settori Ateco di impiego. Utilizzando le Divisioni a 2 cifre, e considerandone la rispettiva variazione sia del numero di occupati che di ore lavorate, si può visualizzare l'effetto della crisi 2020 sulla base della struttura produttiva. La Tabella A1 mostra la caduta di fatturato e il relativo impatto differenziato per tipologie di lavoratore.

Tabella A4. Influenza del calo del fatturato settoriale nel 2020 rispetto al 2019. Stime separate sugli occupati: giovani, donne, con contratto a termine, del Mezzogiorno, o in modalità da remoto.

		Totale	15-35 anni	Donne	A termine	Sud e Isole	Da remoto
Δ occupati	Δ fatturato	-221.9782	0.2398	0.2859 *	0.6669 ***	0.2226	0.5840
	<i>Std. Errors</i>	137.040	0.1621	0.1613	0.0982	0.1535	0.5407
	Costante	-294.4689 ***	-0.0023	0.0417	-0.0903 **	-0.0125	1.5051 ***
		48.970	0.0413	0.0386	0.0430	0.0579	0.1215
	N° oss.	87	86	86	85	86	78
	R ²	0.016	0.022	0.036	0.141	0.009	0.018
Δ ore lavorate	Δ fatturato	0.8049 ***	1.2223 ***	0.9644 ***	1.3474 ***	0.7789 ***	1.2738 **
		0.0958	0.2632	0.1916	0.2456	0.1975	0.6257
	Costante	-0.0455	-2.3707 ***	0.0195	-0.1764 ***	-0.1166	-0.1688
		0.0297	0.0637	0.0529	0.0739	0.0788	0.2006
	N° oss.	87	86	86	85	86	85
	R ²	0.330	0.199	0.174	0.202	0.053	0.028

*** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1 *Standard errors robusti per controllare l'eteroschedasticità, clusterizzati per settore.*

Queste stime illustrano che, nel 2020 ed in concomitanza alla diffusione della pandemia da Covid-19, a livello settoriale all'input di lavoro le variazioni di fatturato si sono accompagnate a cadute delle ore lavorate, più che dell'occupazione (complice anche il blocco dei licenziamenti imposto dal Governo). Inoltre, gli effetti comparativamente più intensi si sono registrati tra i giovani, le donne, ed i lavoratori con contratti a termine: in questi casi, infatti, l'impatto dei cali di fatturato sono visibili non solo per le ore, ma anche per il numero di persone occupate.

²¹ <http://uva-aias.net/en/ictwss>

PARTE II - Il sistema di welfare italiano nella prospettiva UE: agenda sociale europea, politiche attive del lavoro e contrasto della povertà

Indice

1. L'evoluzione dei welfare mediterranei. Radici storiche e trasformazioni recenti.....	42
2. Tra nuovi bisogni, vincoli di bilancio e mancata ricalibratura	45
3. La spesa per prestazioni sociali: l'Italia nel quadro dell'Europa a 27	48
3.1 La spesa per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Un confronto europeo.....	59
3.2 La spesa per le politiche del lavoro: un confronto europeo.....	63
4. Reddito minimo e politiche attive del lavoro in Italia	66
4.1 Profili di povertà e reddito minimo in Italia	66
4.1.1 Povertà multilivello: migranti non inclusi	71
4.1.2 Povertà multilivello: la casa	71
4.1.3 Povertà multilivello: i lavoratori poveri	73
4.2 Gli effetti del Reddito di Cittadinanza sulla mitigazione della povertà e le prospettive future.....	74
5 Considerazioni conclusive.....	77
Box: Gli schemi di reddito minimo in Italia, dalle prime sperimentazioni alla misura nazionale	79
<i>La prima sperimentazione, dalla Carta Acquisti ordinaria alla Carta Acquisti Sperimentale (CAS) in 12 grandi città.</i>	79
<i>Il "SIA – Sostegno di Inclusione Attiva": una seconda sperimentazione</i>	80
<i>La misura nazionale definitiva: il REI – Reddito d'Inclusione.....</i>	81
<i>Il Reddito di Cittadinanza e le recenti modifiche.....</i>	82
<i>Una misura straordinaria per fronteggiare la pandemia – il REM</i>	83
<i>Conclusioni: un prospetto sintetico degli interventi.....</i>	84
Bibliografia	89

PARTE II

Il sistema di welfare italiano nella prospettiva UE: agenda sociale europea, politiche attive del lavoro e contrasto della povertà *

1. L'evoluzione dei welfare mediterranei. Radici storiche e trasformazioni recenti

Italia, Spagna, Portogallo e Grecia vengono spesso accomunati nella sfera dei sistemi di welfare "latini", "meridionali" o "mediterranei", in cui la famiglia e le reti parentali hanno una responsabilità primaria di tutela, mentre i servizi pubblici intervengono soltanto con modalità residuali rispetto ai meri trasferimenti monetari (Leibfried, 1993, Ferrera, 1996; 2006). Esping-Andersen (1990; 1999), da cui ha origine la moderna classificazione dei sistemi europei sostiene, in realtà, che il *welfare state* italiano e spagnolo, piuttosto che costituire un modello diverso, abbia tratti simili ai sistemi conservatori-corporativi, come quello tedesco che prende origine dall'antico sistema assistenziale di matrice bismarckiana. L'unica differenza risiederebbe nell'inclinazione verso un modello "uomo-*breadwinner*/donna-cure familiari", più forte e pervasivo nel sud Europa. Seguendo la tripartizione di Esping-Andersen, nel primo modello si ritrovano paesi come la Svezia, la Norvegia, la Finlandia, la Danimarca. Al suo interno l'universalismo pubblico delle prestazioni sociali è tradizionalmente indirizzato all'individuo in quanto portatore di diritti di cittadinanza, secondo l'obiettivo della promozione delle condizioni di uguaglianza tra i soggetti, indipendentemente dalla loro collocazione professionale e condizione sociale. In questi principi si esplica la funzione di demercificazione del welfare scandinavo; essa trova attuazione nella presenza di un ampio sistema di protezione sociale finanziato dallo Stato che, a tutti i livelli, agisce nella riduzione della dipendenza dell'individuo dalle forze del mercato. Nel secondo modello, quello liberale, si ritrovano l'Inghilterra, l'Irlanda, gli Stati Uniti, l'Australia, e la Nuova Zelanda. In questi paesi il funzionamento del welfare riflette una opzione politica volta non alla riduzione delle condizioni di disuguaglianza (che anzi sono ben presenti nella tendenza alla polarizzazione sociale di queste società), quanto piuttosto a promuovere le soluzioni di mercato e l'individualizzazione del rischio sociale. Sulla scorta di una rete di protezione minima finanziata dallo Stato, residuale e means-tested, in questi paesi il sistema di protezione sociale è diretto a coprire le situazioni di disagio più estremo. Si tratta in altre parole di programmi riservati ai soli segmenti di popolazione che non riescono a integrarsi attraverso il mercato. In questi paesi è il mercato il principale canale di protezione sociale, e lo Stato o chi per lui interviene esclusivamente nei confronti di coloro che non riescono a inserirsi nel mercato del lavoro o lo fanno in maniera precaria. Il terzo modello, infine, quello conservatore-corporativo, proprio di paesi come l'Italia, la Germania, la Francia, il Belgio, è quello che maggiormente ha incardinato il funzionamento del welfare all'interno della logica bismarckiana delle assicurazioni sociali. In questi paesi, cioè, il sistema assicurativo delle prestazioni sociali riflette le diverse collocazione degli individui all'interno del mercato del lavoro, replicando e legittimando nella offerta di protezione sociale le differenze che si creano nel mercato del lavoro. Accanto a tale impostazione di fondo, Esping-Andersen (1990) sottolinea il ruolo delle

* A cura di Andrea Ciarini e Anna Villa (Sapienza Università di Roma), Alessandro Franconi (Luiss School of European Political Economy), Marco Marucci (Inapp).

reti parentali e dei corpi intermedi associativi e nella fornitura di prestazioni assistenziali che non sono assicurate dallo Stato, attraverso l'intervento universalistico.

Questa tripartizione di modelli ha riscosso ampio credito all'interno del dibattito scientifico sui modelli di welfare in Europa. Essa tuttavia mostra dei limiti nella collocazione dei paesi all'interno dei diversi cluster, anche concettuali, su cui merita di essere attirata l'attenzione. In primo luogo si prenda in considerazione il disegno comparativo alla base di questa classificazione; esso in parte sembra avere eluso il problema della classificazione sulla base dei singoli settori di policy. Su questo terreno la posizione critica di Ferrera (1993) ha avuto senz'altro la ragione di mettere in evidenza l'esistenza meccanismi di regolazione plurimi, non solo tra i diversi paesi, ma anche all'interno di uno stesso contesto nazionale. È questo il caso di paesi anglosassoni come l'Inghilterra e l'Irlanda, in cui un sistema residuale dei servizi sociali pubblici convive con l'impianto universalista (ancorché più limitato rispetto a quello dei paesi scandinavi) del sistema sanitario nazionale. Sulla stessa linea si colloca anche l'Italia che, pur presentando i marcati tratti di uno scarso presidio pubblico nella regolazione del welfare, è approdata nel corso degli anni Settanta a un sistema universalistico nel campo della sanità. Sulla base di queste considerazioni, proprio a sottolineare questa compresenza di logiche di regolazione diverse negli stessi contesti nazionali, l'autore distingue quindi tra welfare occupazionali e universalistici "puri", propri di Francia e Germania e dei paesi scandinavi, e welfare "misti" all'interno dei quali rientrerebbero Italia, Inghilterra, Olanda.

In secondo luogo, il criterio della demercificazione come categoria analitica e comparativa, non solo con gli anni ha perso di carica interpretativa, ma già in passato è stato sottoposto a una serie di critiche da parte degli studi di matrice femminista (vedi Orloff, 1993) che hanno messo in discussione l'idea stessa della demercificazione come funzione delle politiche di welfare. Se essa certamente trova un fondamento nelle condizioni attraverso cui il soggetto maschio adulto e occupato stabilmente (il *male breadwinner*) è stato protetto dai rischi della sua partecipazione al mercato del lavoro, per le donne la mercificazione è stata al contrario un mezzo attraverso cui accedere al mercato del lavoro e superare le divisioni legate al genere tipiche della famiglia nucleare. Questa considerazione deriva da un rapporto problematico che in questa modellistica emerge tra le funzioni di cura della famiglia e la regolazione del welfare. Il punto è che in questi modelli la famiglia emerge soltanto nella sua configurazione nucleare (*male breadwinner family*) di agenzia dedita alle funzioni di cura (con le sue divisioni di genere tra uomini e donne) e per di più in via indiretta (Paci, 2007), là dove non intervengono né lo Stato né il mercato. Sono infatti le prestazioni assicurative legate all'occupazione stabile del maschio capofamiglia a costituire il tramite per il quale la famiglia riceve protezione sociale e la donna è confinata nell'ambito della cura domestica non retribuita. Sulla scia di questa problematizzazione del ruolo della famiglia, molti studi successivi alla tipologia di Esping-Andersen (si veda in particolare Ferrera 1996) hanno posto l'attenzione sulle specificità che caratterizzano il gruppo dei paesi dell'Europa mediterranea rispetto ai paesi dell'Europa continentale, anglosassone e nordica. La definizione di un modello mediterraneo sarebbe fondata, secondo questo autore, oltre che su fenomeni di segmentazione del mercato del lavoro tra insider o outsider (tra il gruppo cioè dei garantiti, per lo più occupati nella grande impresa privata o nella pubblica amministrazione, e il gruppo di coloro che si trovano esclusi dai benefici sociali di natura assicurativa per la collocazione marginale nel mercato del lavoro), anche - se non soprattutto - sul familismo delle politiche di welfare; ovvero un tipo di regolazione che individua nella famiglia e nelle relazioni parentali la cassa di compensazione tra il mercato del lavoro e le istituzioni della protezione sociale. Lo stesso Esping-Andersen nel 1999 è sembrato accogliere l'esigenza di una maggiore attenzione alla famiglia nei rapporti con le istituzioni del welfare nella classificazione dei welfare regimes. Fatta salva la distinzione tra i tre

modelli del precedente “*The three worlds of welfare capitalism*”, l'autore riconosce l'importanza di una comparazione che tenga conto anche dell'approccio più o meno familistico dei welfare nazionali, senza arrivare tuttavia a identificare un vero e proprio raggruppamento meridionale. In questa stessa direzione si è mossa la modellistica proposta da Millar e Warmann (1996), in cui la comparazione è stata effettuata sulla base del rilievo che la legislazione e le politiche di welfare riconoscono agli obblighi e alle responsabilità familiari per la cura dei membri più dipendenti: anziani e minori. In questa tipologia è stata quindi la categoria della defamilizzazione, piuttosto che quella della demercificazione, a rappresentare il criterio comparativo attraverso cui classificare i paesi. In questo modo, gli autori distinguono tra quattro gruppi di paesi. Nel primo gruppo rientrano i paesi scandinavi, dove a obblighi familiari minimi corrispondono interventi diretti agli individui in quanto titolari di diritti di cittadinanza indipendentemente dalla collocazione nel mercato del lavoro o dalla condizione familiare. In questi paesi è in altre parole lo Stato a sostituirsi agli obblighi familiari, e allo stesso mercato nella fornitura di servizi di *care*, con il risultato di avere favorito una più alta partecipazione - soprattutto delle donne - al mercato del lavoro, oltre che un indebolimento del modello tradizionale della *malebread family*. Nel secondo gruppo, quello dei paesi continentali (Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda), rientrano i sistemi di welfare in cui tradizionalmente è la famiglia a essere stata intitolata di diritti, non il singolo individuo. In questi paesi, a un rapporto di sussidiarietà tra Stato e famiglia, corrisponde di conseguenza una maggiore persistenza della famiglia nucleare di stampo tradizionale, oltre che un livello più basso della partecipazione delle donne al lavoro. Nel terzo gruppo rientrano i paesi dell'Europa insulare (Inghilterra e Irlanda), in cui un welfare di tipo liberale è associato a un minore grado di interventismo dello Stato nella regolamentazione dei rapporti tra cura familiare e partecipazione femminile al mercato del lavoro. Infine, il quarto gruppo, quello dei paesi mediterranei, in cui gli obblighi di cura ricadono interamente sulla famiglia, senza che il ruolo sussidiario dello Stato contribuisca al suo sostegno, come nei paesi continentali. In questi paesi il modello della *male breadwinner family* è, d'altra parte, maggiormente rilevante rispetto ai paesi defamilizzati, e l'accesso al lavoro da parte delle donne reso più difficile a causa delle difficoltà di conciliazione vita-lavoro. Questa tipizzazione offerta da Millar e Warmann, oltre che confermare l'esistenza di uno specifico modello mediterraneo – sulla scorta di quanto evidenziato da Ferrera (1996) - ha avuto il merito di porre al centro dell'analisi i legami tra la cura familiare e il sistema di welfare, contribuendo a rendere più articolato il complesso delle ricerche sui welfare regimes europei, in particolare quello che riguarda i paesi mediterranei. Sempre nell'ottica di identificare le caratteristiche precipue dei paesi mediterranei, altre analisi hanno posto in risalto il problema delle varietà interne (Ascoli, 2011; Ciarini, 2012) e su un piano storico il relativo sottodimensionamento delle reti assistenziali rispetto al sistema più consolidato delle grandi assicurazioni sociali (Guillén, León, 2021; Torretta, 2021).

Negli anni più recenti i paesi mediterranei sono stati al centro di profonde trasformazioni, stretti tra le richieste pressanti di riaggiustamento della spesa sociale e l'esplosione di bisogni emergenti che hanno trovato solo parziale risposta. Pensati per rispondere a rischi sociali circostanziati nel tempo e aleatori (Paci 2006) e soprattutto tarati sulla figura tipica del lavoratore a tempo indeterminato, maschio e adulto (Esping-Andersen, 2005; Saraceno, 2009), in questi decenni la domanda sociale è andata sfrangiandosi in situazioni di disagio sempre più composite, individualizzate e con probabilità di protrarsi nel tempo molto più alte rispetto al passato, quando l'eventualità di perdere il lavoro era un evento relativamente raro, le strutture familiari più stabili e la speranza di vita oltre la pensione sensibilmente più bassa. L'emergere di questa nuova domanda sociale ha cambiato in profondità il quadro con cui le politiche di welfare sono state chiamate a confrontarsi. Si pensi al problema della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, e ai rischi che ne sono derivati in termini di possibile intrappolamento in condizioni di perdurante

precarietà e instabilità dell'occupazione; al restringimento della base contributiva delle assicurazioni sociali e alle conseguenti difficoltà di finanziamento nel lungo periodo dei sistemi di welfare; alla crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro, un elemento di per sé non negativo e che tuttavia ha contribuito a infragilire il tradizionale circuito dell'assistenza informale-familiare; infine, alle grandi trasformazioni demografiche, con il problema dell'invecchiamento della popolazione e della non autosufficienza, e ai nuovi bisogni di cura e conciliazione nei confronti dei quali si chiede oggi di mettere in campo nuovi e più complessi interventi, in servizi soprattutto (non più solo in trasferimenti come tipico per esempio della tradizionale istituzionale dei welfare mediterranei, tra cui l'Italia). Rispetto al passato alcuni di questi cambiamenti, in particolare quelli legati al lavoro, hanno indebolito la capacità di risposta dei tradizionali sistemi di welfare, in particolare quelli mediterranei con il loro perdurante sbilanciamento sui trasferimenti e sulla previdenza come principale canale di redistribuzione della spesa sociale (vedi Inapp-Luiss/Sep 2021). Come è stato evidenziato, le caratteristiche che accomunano ancora oggi l'Italia e i paesi mediterranei sono da un lato il persistente sbilanciamento previdenziale, dall'altro la bassa percentuale di spesa in capitale umano e servizi, siano essi relativi alla cura, assistenza e anche politiche del lavoro, come si vedrà più avanti. Un sistema istituzionale di questo tipo è arrivato per larghi tratti impreparato a gestire gli effetti delle crisi economiche che hanno caratterizzato la seconda metà degli anni Duemila, rimanendo attardato su soluzioni sempre più distanti dagli obiettivi dell'agenda sociale europea, codificati nell'approccio dell'Investimento Sociale (IS).

2. Tra nuovi bisogni, vincoli di bilancio e mancata ricalibratura

Come noto, la prospettiva di ricalibratura che fino a oggi ha trovato più spazio negli studi sui regimi di welfare è quella riconducibile al dibattito sull'Investimento Sociale (IS), assunto a livello europeo a paradigma di riferimento per i processi di convergenza tra i diversi sistemi nazionali di protezione sociale, a partire dal lancio del *Social Investment Package* della Commissione Europea nel 2013 fino al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali nel 2017. In un quadro di stretti vincoli di bilancio e di fronte alla necessità di investire crescenti risorse in favore dell'educazione, delle politiche attive del lavoro e dei servizi di cura e conciliazione, l'approccio dell'Investimento Sociale (IS) sposa una visione produttiva e orientata ai ritorni futuri della spesa sociale. Nelle parole di Esping-Andersen, a cui si deve in verità il lancio di questo approccio – sin dall'ormai celebre testo del 2002 *Why We Need a New Welfare State*, curato con Duncan Gallie, Anton Hemerijck e John Myles - il passaggio all'IS risponde a un duplice obiettivo. In primo luogo favorire quanto più possibile la più ampia partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle fasce che più rischiano di rimanerne ai margini (donne, giovani, disoccupati di lungo periodo), così da allargare la base fiscale del welfare con cui garantire la sostenibilità della spesa sociale nel lungo periodo. In secondo luogo, favorire un costante miglioramento quantitativo e qualitativo del capitale umano, sin dalla prima infanzia, come strategia a lungo termine in grado di dispiegare effetti positivi non solo sui bisogni sociali emergenti, ma anche sulla produttività del lavoro e di conseguenza sulla competitività dei sistemi paese. La visione produttivista della spesa sociale che l'IS ha sposato, almeno inizialmente, è diversa dal tradizionale interventismo pubblico di derivazione Keynesiano-fordista che vedeva nell'espansione della spesa sociale un mezzo, tanto di protezione dai rischi connessi all'attività lavorativa alle dipendenze, quanto di crescita della domanda interna, sia pure al prezzo di un eccesso di debito pubblico. Con l'IS siamo in pieno dentro una visione offertista della spesa sociale che punta ad agire su quelle componenti della spesa sociale che più possono dare in termini di qualificazione del lavoro e spinta alla produttività. Da questo punto di vista l'IS è distante non solo dal Keynesismo *tout court*, ma anche da visioni solo riduzioniste del welfare,

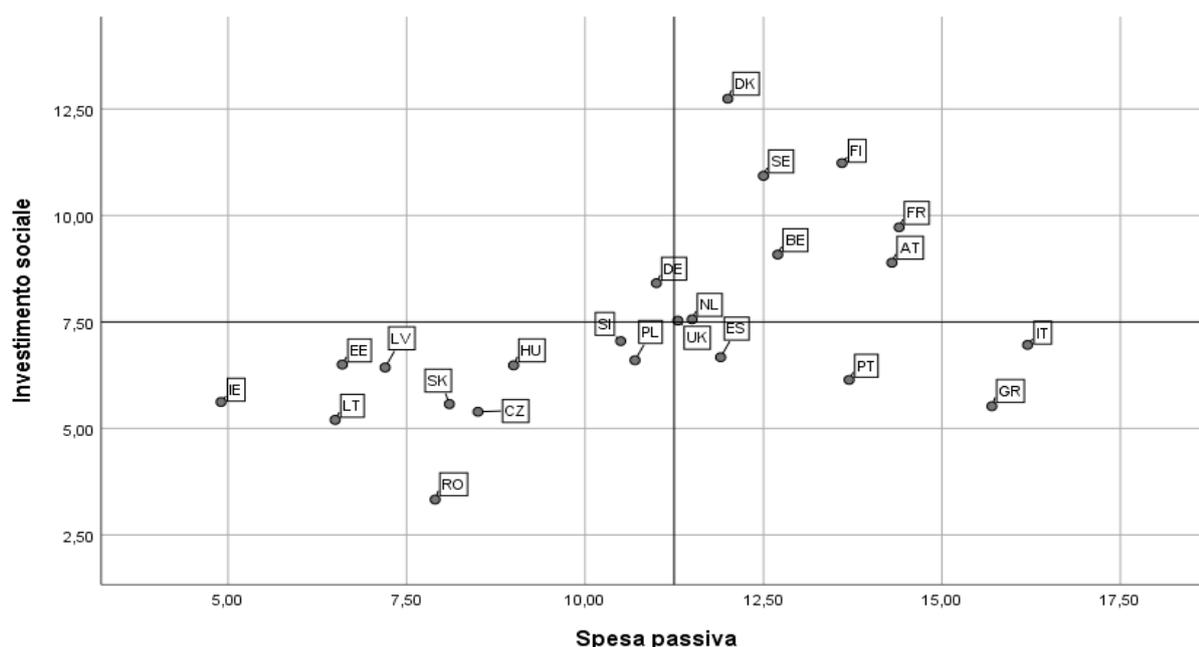
tipiche degli approcci neoliberisti che vedono nella spesa sociale un costo da tagliare. Nell'IS i processi di ricalibratura vengono ricodificati in una prospettiva di crescita e rafforzamento degli investimenti in educazione, politiche attive e apprendimento lungo tutto il corso della vita (*life-long learning*) e parallela riduzione della tradizionale spesa passiva. Alcuni studiosi (Nolan, 2013) hanno affermato che lo sviluppo dell'IS sia da mettere in relazione con un generale processo di rimercificazione e *retrenchment* del welfare state, per via dello stretto rapporto con il mercato del lavoro come metro principale di misurazione e valutazione degli impatti sociali delle politiche di welfare. In effetti, almeno inizialmente, i pilastri dell'IS hanno guardato soprattutto al polo dell'attivazione e dell'investimento in capitale umano e istruzione, a discapito delle misure passive, sottovalutando gli impatti da che questo trade-off possono scaturire in termini di nuovi dualismi e disuguaglianze, segnatamente tra chi beneficia di una strategia a lungo termine di questo e chi, per condizioni di partenza e skills, rischia di rimanere comunque ai margini e anzi penalizzato. La letteratura critica sull'IS ha bene messo in evidenza queste criticità, su tutte una eccessiva stigmatizzazione delle "vecchie" politiche di protezione sociali "passive" conseguente all'implicita distinzione tra spese sociali sulle quali vale la pena investire perché "produttive" (politiche attive del lavoro, formazione, cura e conciliazione) e spese sulle quali invece accettare tagli perché improduttive (pensioni e politiche passive del lavoro). Infine, la tendenza dei lavoratori più qualificati - gli *high skilled workers* del terziario avanzato - a trarre maggiore vantaggio dalle politiche attivanti a scapito di quelli meno qualificati e dei beneficiari più deboli - il cosiddetto "effetto Matteo" (si veda su questo Cantillon, 2011; Cantillon e Van Lancker 2013; Bonoli, Cantillon e Van Lancker 2017).

Anche in considerazione di queste criticità più di recente il paradigma dell'IS è stato riformulato su basi istituzionali nuove. Al loro interno accanto alla centralità degli investimenti in formazione e capitale umano e alle politiche attive del lavoro, di cura e conciliazione hanno acquisito un crescente peso le politiche di sostegno del reddito, sotto forma di ammortizzatori sociali e redditi minimi garantiti, come politiche dedicate al contrasto della povertà e all'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari. Questa raffigurazione è stata presentata da Hemerijck (2017; Hemerjck e Ronchi 2020). Gli obiettivi posti dall'IS rimangono di fondamentale importanza al fine di migliorare il capitale umano (*stock*) e sostenere una continua qualificazione del lavoro e dei settori a più alta produttività. Altrettanto importante però è investire nei *flow* (politiche attive del lavoro e di cura e conciliazione) e nei *buffer*, ovvero nelle reti di protezione del reddito. Il problema principale è che sono ancora molti i paesi mancanti di un portafoglio equilibrato di queste tre funzioni. In tempi di austerità, il consolidamento fiscale ha lasciato poco spazio all'espansione di investimenti su singole aree di policy. Questa situazione ha contribuito a rafforzare le divergenze interne allo spazio europeo, indebolendo una prospettiva di convergenza incrementale tra i paesi europei. L'austerità e le riforme strutturali hanno per anni continuato a misconoscere qualunque ipotesi di rilancio degli investimenti pubblici, con ripercussioni negative sulla coesione sociale, sull'occupazione e anche sulla produttività del lavoro. Nel pieno della crisi dei debiti sovrani sono stati anzi i paesi più indietro rispetto agli obiettivi dell'IS ad essere maggiormente penalizzati, per il peso degli alti debiti pubblici.

I paesi mediterranei sono quelli che più hanno risentito della crisi economica precedente alla pandemia, perché gravati di alti debiti pubblici e di conseguenza senza grandi spazi di manovra per rilanciare la spesa sociale, se non al prezzo di tagli lineari che hanno ridotto in maniera significativa il perimetro del welfare. Come è stato evidenziato in precedenti analisi (v. Inapp-Luiss/Sep 2020), tutti i paesi mediterranei, sia pure partendo con differenti spazi fiscali, hanno risentito degli stringenti vincoli europei al bilancio pubblico: l'Italia per lo stock di debito accumulato nel tempo, la Spagna e il Portogallo per l'impatto delle riforme strutturali e delle

condizioni associate ai programmi di assistenza finanziaria a cui sono stati in diversa misura sottoposti, mentre la Grecia per entrambi i motivi. Questa pressione oltre ad avere ridotto i margini di manovra per processi di ricalibratura dal lato della spesa sociale ha avuto altresì un impatto sulla bilancia commerciale, con la compressione della domanda interna, riducendone il disavanzo o portandola in attivo al fine di ridurre il debito con l'estero che si era accumulato negli anni precedenti. Tutti i paesi mediterranei, oltre a un elevato livello di debito pubblico evidenziano altresì un perdurante sbilanciamento previdenziale della spesa pubblica, in particolare l'Italia dove la spesa passiva (che raggruppa pensioni e forme di ritiro anticipato dal lavoro), assorbe percentuali assai rilevanti della spesa sociale (oltre il 15%). Di contro è bassa la spesa dedicata all'IS, molto al di sotto del livello dei paesi che prima e di più hanno seguito questo approccio di ricalibratura del welfare.

Fig. 1 Investimento sociale e spesa passiva, val.% sul totale della spesa sociale, Anno 2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat

Alla stessa stregua, alla bassa dotazione di interventi per l'IS corrisponde da un lato una bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro, e dall'altro un basso livello dell'occupazione a più alto valore aggiunto (v. ancora Inapp-Luiss/Sep 2020).

Per molti aspetti l'Italia sembrerebbe un paese refrattario a una agenda di investimento sociale. Dobbiamo dunque concludere che queste politiche sociali non sono una opzione percorribile per l'Italia, perché sostanzialmente inadatte ad agire sui caratteri di fondo della struttura produttiva italiana? In realtà, se si assume l'obiettivo di contribuire a qualificare verso l'alto la struttura produttiva (l'idea di perseguire una via alta alla competitività), oltre che rispondere ai nuovi rischi sociali, la prospettiva dell'investimento sociale presenta ancora vantaggi per un paese come l'Italia. In primo luogo, per il rapporto diretto con la crescita dell'occupazione qualificata. Le politiche sociali non possono certo sostituire le politiche industriali o gli investimenti per qualificare il tessuto produttivo. Possono però contribuire a creare un ambiente favorevole alla transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto, favorendo la crescita della produttività e la qualificazione del lavoro verso i settori più qualificati. Alla stessa stregua politiche inclusive di

sostegno del reddito, comprese quelle per il contrasto della povertà, possono contribuire a sostenere anche la domanda interna, oltre che contrastare le disuguaglianze. Su questo fronte vanno riconosciuti i principali sforzi di ricalibratura nel welfare italiano, almeno fino al lancio del Next generation Eu e il PNRR.

Sia esso riferito al contrasto alla povertà, all'inclusione lavorativa o alla cura e assistenza in favore di minori e anziani, il sistema di servizi di welfare è in Italia sottodimensionato e lontano dagli obiettivi dell'IS. Nonostante le molteplici riforme, su tutte la 328/2000, il sistema dei servizi appare incagliato in più tradizionali equilibri, da un lato con una bassa spesa per le politiche sociali, dall'altro con un persistente sovraccarico di funzioni di cura sulla famiglia. Questa debolezza dei servizi trova infatti un bilanciamento nel forte coinvolgimento della famiglia, con conseguenze negative tuttavia sul piano della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente per le donne. Le riforme che si sono succedute hanno prodotto interventi settoriali - spesso di durata limitata - scollegati da un piano di investimenti anche sulle infrastrutture sociali. Data una copertura nazionale dei servizi bassa, ma soprattutto contrassegnata da forti e persistenti disparità territoriali (con le regioni del Mezzogiorno su livelli nettamente insufficienti rispetto alla platea potenziale dei beneficiari), la mancanza di prospettive di lungo termine disperde gli sforzi e riduce l'efficacia delle misure introdotte.

Nelle pagine che seguono sarà condotta una analisi comparata con la spesa sociale dei 27 paesi europei dell'Ue, con in più il Regno Unito e la Norvegia. L'analisi punta a mettere in luce le principali differenze che emergono nel finanziamento della spesa sociale tra interventi in servizi e in trasferimenti per le principali aree di intervento sociale in un arco di tempo che va dal 2004 al 2018. In questo modo è possibile cogliere le variazioni che hanno caratterizzato tre fasi distinte che hanno preceduto la pandemia, quella pre-crisi 2008-2009, quella successiva alla grande recessione, infine l'ultimo periodo che va dalla crisi dei debiti sovrani alla ripresa che ha preceduto l'emergenza sanitaria. In seguito verrà presa in considerazione la spesa means-tested e non means-tested, così da cogliere l'orientamento universalista o condizionato delle misure di welfare.

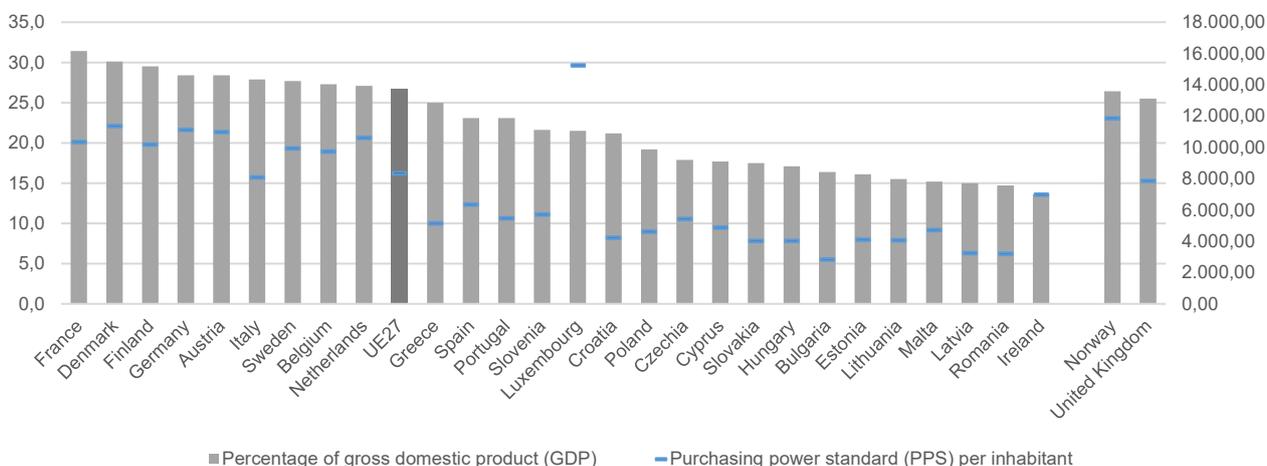
3. La spesa per prestazioni sociali: l'Italia nel quadro dell'Europa a 27

L'obiettivo dell'analisi è esaminare la dinamica della spesa per protezione sociale nel periodo 2004-2018 per i principali paesi dell'Unione, con una particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nel contesto europeo. In particolare si guarderà alla spesa per prestazioni sociali, escludendo dunque i costi amministrativi e gli altri tipi di spese. Dopo aver esaminato la dinamica complessiva di medio periodo, l'arco temporale esaminato sarà scomposto in tre periodi, su cui saranno calcolate le relative medie: il primo copre l'arco temporale 2004-07, il secondo la doppia recessione del 2008-2013 e il terzo la seguente fase di ripresa ciclica 2014-2018.

La dinamica è esaminata non solo in termini complessivi ma anche relativamente al tipo di spesa sostenuta, che secondo il Sistema europeo delle statistiche integrate sulla protezione sociale (Sespros) si divide in due grandi raggruppamenti: le prestazioni sociali si distinguono infatti in prestazioni che si realizzano per il tramite di pagamenti in denaro (cash benefits) o prestazioni erogate in natura (in kind benefits). La composizione della spesa letta attraverso questa disaggregazione consente di delineare in modo puntuale alcune caratteristiche dei regimi di welfare e di tratteggiarne l'orientamento più o meno volto ai trasferimenti monetari o ai servizi e di conseguenza la portata redistributiva degli interventi stessi.

Nel complesso dei paesi Ue la spesa sostenuta per le prestazioni sociali nel 2018, ultimo anno disponibile per tutti i paesi, si attesta al 26,7% del Pil e 8.340 PPS (standard di potere d'acquisto, vedi fig. 2) circa per abitante. Spendono di più per le prestazioni sociali Francia, Danimarca, Finlandia, Germania, Austria, Italia, Svezia, Belgio, Paesi Bassi, con valori compresi fra il 31,4% e il 27,1% del Pil. Questi paesi presentano valori maggiori della media anche in termini di PPS, tutti tranne l'Italia (8.073 PPS pro-capite). Nettamente più bassa rispetto al Pil la spesa in Irlanda, che avendo un livello di Pil molto elevato presenta un rapporto particolarmente basso mentre in termini di PPS il gap con l'Ue è meno importante, anche se consistente. In coda si osserva la larga parte dei paesi in transizione insieme a Malta e Cipro. Il gruppo dei mediterranei, con l'eccezione dell'Italia, si colloca di poco sotto la media in termini di quota sul Pil, ma il gap con il resto d'Europa in PPS è piuttosto elevato: la Spagna, che fra i tre paesi citati presenta il dato pro-capite più elevato si colloca su 6.346 PPS per abitante, circa il 24% in meno rispetto alla media Ue. Il Lussemburgo, come noto, rappresenta un *outlier* in virtù dell'alto Pil pro-capite e dell'elevatissima spesa in PPS per abitante. Essendo meno influenzata dall'andamento del Pil, la spesa in PPS offre un quadro più stabile e puntuale rispetto alle reali dimensioni della spesa sociale. Come si può notare dalla figura 2, se rispetto al Pil la spesa italiana è prossima ai paesi che spendono di più in Europa per il welfare, così non è per la spesa in PPS (v. fig. 3). In questo caso il livello scende su livelli più bassi, rispetto a paesi come Francia, Danimarca, Finlandia, Germania, Austria, Svezia. Tra i paesi mediterranei l'Italia rimane il paese che spende di più. Come tuttavia è già stato fatto rilevare in precedenza (v. Inapp-Luiss/Sep 2021), è soprattutto la spesa previdenziale che assorbe la gran parte della spesa sociale in Italia, in misura maggiore rispetto a Spagna, Portogallo, Grecia.

Fig. 2 Spesa per prestazioni sociali nell'Ue27, Uk e Norvegia. Valori PPS pro-capite (scala destra) e in % del Pil. Anno 2018.

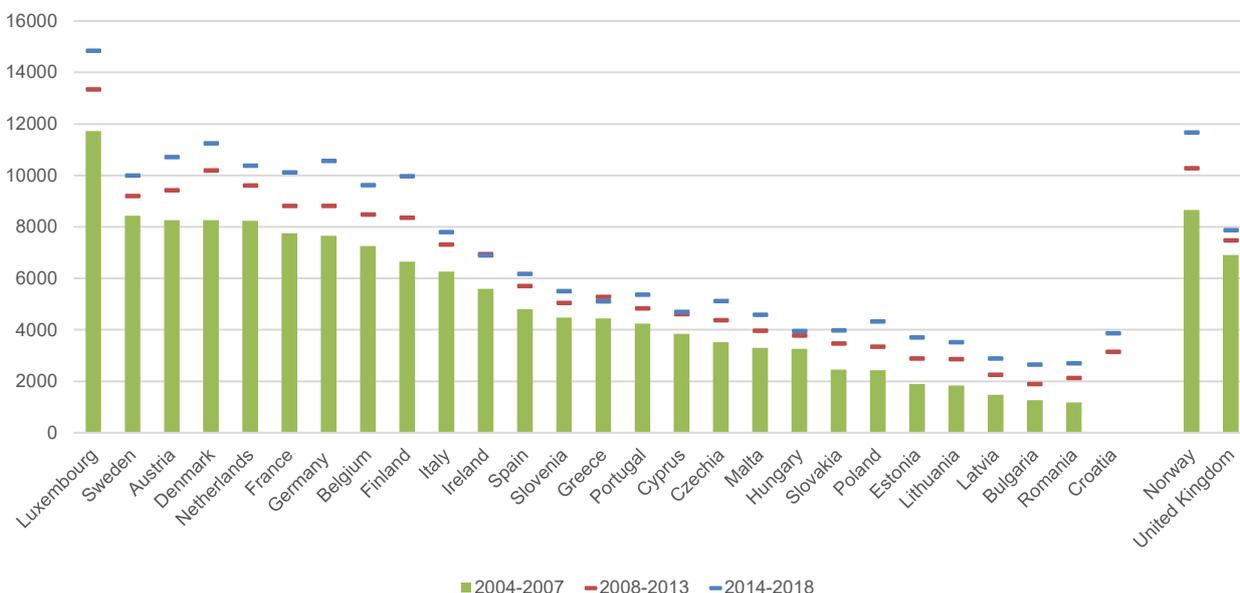


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Il confronto tra spesa sul Pil in PPS è utile anche per guardare alla dinamica nel medio periodo della spesa sociale italiana. Considerando il rapporto sul Pil tende a emergere una significativa dinamica espansiva, tanto da arrivare vicino ai livelli dei paesi che spendono di più in Europa (vedi fig. 4). Ma il riferimento al Pil risente molto delle oscillazioni della crescita economica. In questo caso si osservano ad esempio paesi in cui la spesa sul Pil nel periodo post crisi è calata o rimasta uguale (probabilmente anche per la dinamica più positiva del Pil che fa diminuire il rapporto) e paesi in cui il rapporto è aumentato, ma più per effetto della dinamica stagnante del Pil che non per l'effettivo aumento della spesa, come nel caso della Grecia che in negli anni di riferimento ha subito tagli rilevanti al welfare. Proprio in considerazione di questo è più utile prendere a riferimento la spesa in PPS. Anche in questo caso per l'Italia si rileva una dinamica

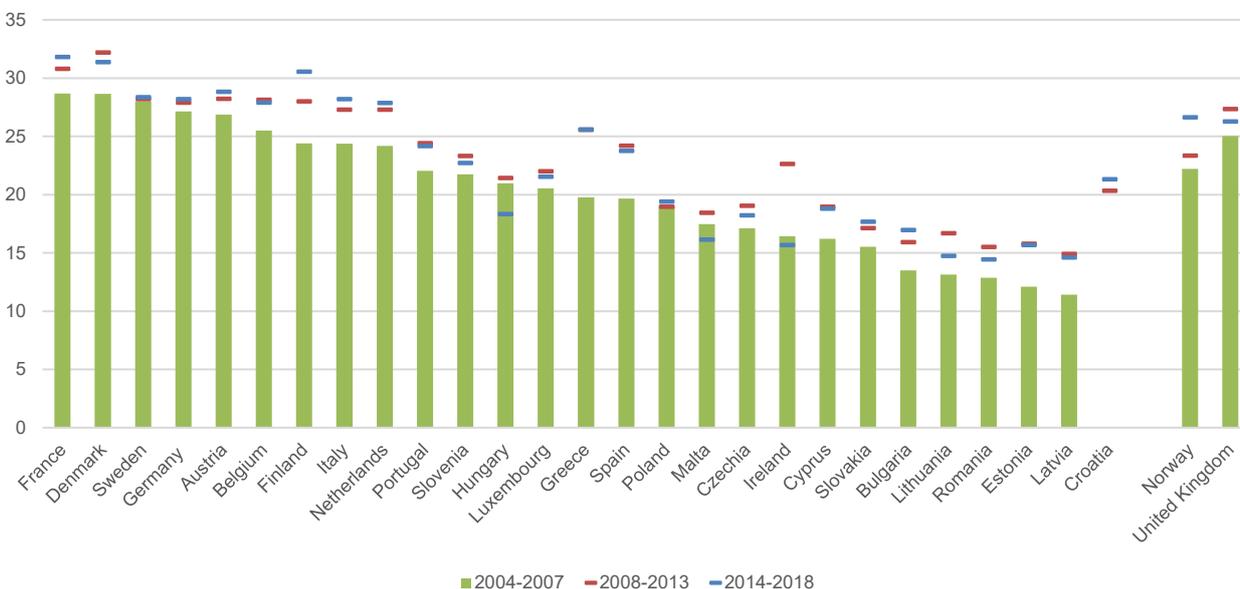
espansiva che rimane tuttavia nettamente al di sotto ai big spender europei (Svezia, Danimarca, Francia, Germania).

Fig. 3 Evoluzione spesa sociale in PPS per abitante. Medie.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Fig. 4 Evoluzione spesa sociale in % del Pil. Medie.

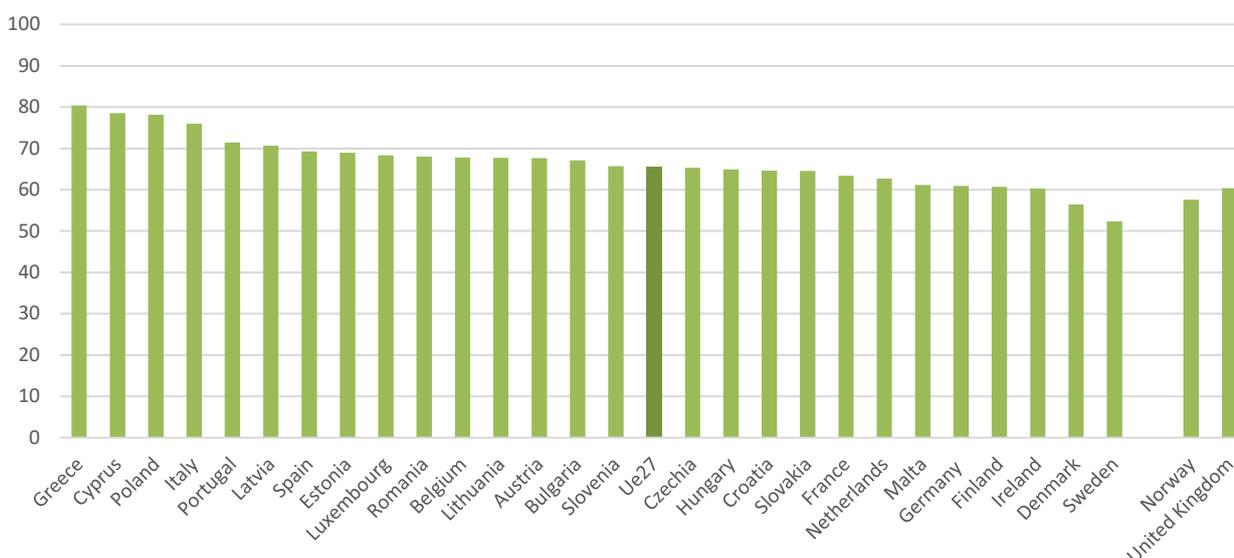


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Se sul piano della spesa totale già emergono alcune delle principali linee di tendenza del welfare italiano negli ultimi due decenni, andando ancora più nel dettaglio si evidenziano caratteri più specifici che attengono alle sue caratteristiche distintive (vedi par. 1). Guardando la composizione in termini di prestazioni erogate sotto forma di erogazioni monetarie o servizi in natura (cash/kind) in percentuale del totale della spesa per prestazioni, nel 2018 nell'Ue27 circa il 65,3% della spesa è destinato a prestazioni che consistono in erogazioni monetarie. Questa quota è molto variabile fra i paesi e raggiunge il livello più elevato in Grecia, dove circa l'80% delle

prestazioni è di tipo cash, a conferma di un orientamento prevalente verso le prestazioni monetarie che è tipico del raggruppamento mediterraneo (vedi fig. 5). Se si guarda ai primi e agli ultimi paesi per quota di spesa per prestazioni cash emerge infatti una polarizzazione fra paesi del regime mediterraneo e quelli appartenenti a quello nordico: oltre alla già citata Grecia, Italia, Portogallo, Spagna presentano quote molto elevate, a testimonianza di un sistema di welfare che predilige i trasferimenti a scapito dei servizi. Al contrario, Svezia, Danimarca e Finlandia presentano una minor quota di trasferimenti rispetto alla media e di converso una destinazione di spesa verso i servizi maggiore. In Svezia e in Danimarca, in particolare, la spesa è quasi equidistribuita fra i due tipi. Per i paesi del welfare continentale si osserva al contrario una maggiore eterogeneità: Belgio e Austria presentano valori molto vicini e si collocano al di sopra della media Ue, al contrario di Germania, Paesi Bassi e Francia.

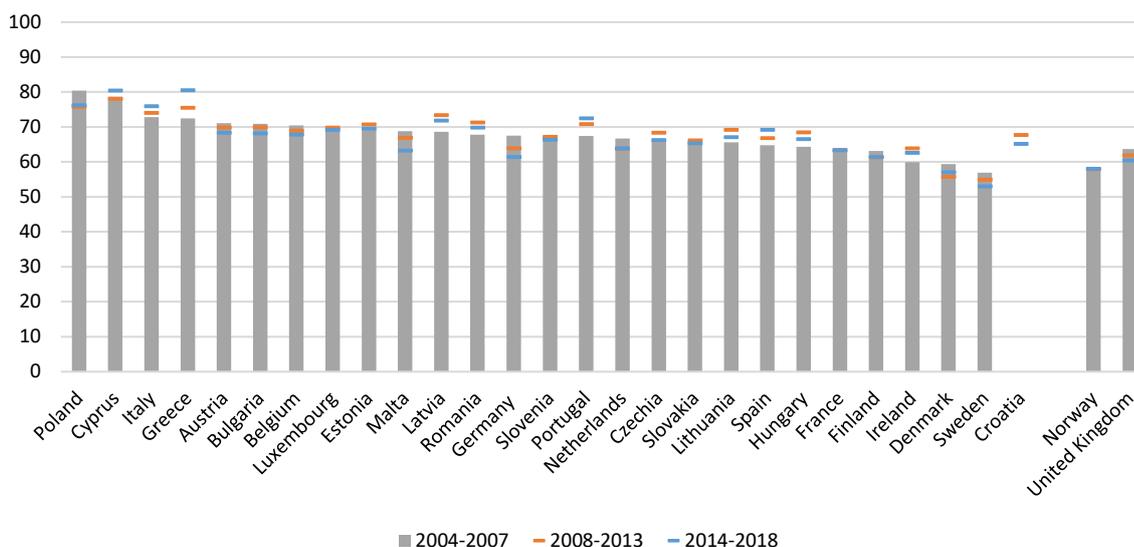
Fig. 5 Quota di spesa per prestazioni sociali destinata a trasferimenti monetari nell'Ue27, Uk e Norvegia. Anno 2018.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Nella figura 6 i paesi sono ordinati in base ai valori del periodo pre-crisi. Non emergono particolari scostamenti nel tempo rispetto alla forma in cui le prestazioni sociali sono erogate, tuttavia si possono osservare alcune tendenze legate ancora al regime di welfare di appartenenza, come ad esempio l'aumento della quota di prestazioni monetarie nei paesi del gruppo mediterraneo. Italia, Grecia, Portogallo e Spagna, infatti, presentano nel tempo un aumento della spesa destinata a questo tipo di prestazioni e la stessa cosa si può dire dei paesi in transizione come la Lettonia, la Romania, la Lituania, l'Ungheria. Questa tendenza merita un particolare sottolineatura. In primo luogo, per l'essere in contrasto con alcuni degli obiettivi dell'agenda sociale europea, codificati nell'approccio dell'IS, tesi a rafforzare la gamma degli interventi sociali in-kind. In secondo luogo, perché questo rafforzamento avviene negli anni dei vincoli di bilancio e delle misure di austerità che hanno avuto un impatto sulla spesa sociale, soprattutto nei paesi mediterranei. Da questo punto di vista, si può dire che se da un lato i tagli hanno intaccato la dinamica della spesa (si veda in particolare la Grecia), dall'altro sono stati soprattutto i servizi ad essere sacrificati, rispetto ai trasferimenti che di contro sono stati ulteriormente rafforzati. L'Italia non sfugge a questo andamento, complementare allo sbilanciamento previdenziale della spesa che è già stato richiamato in precedenza.

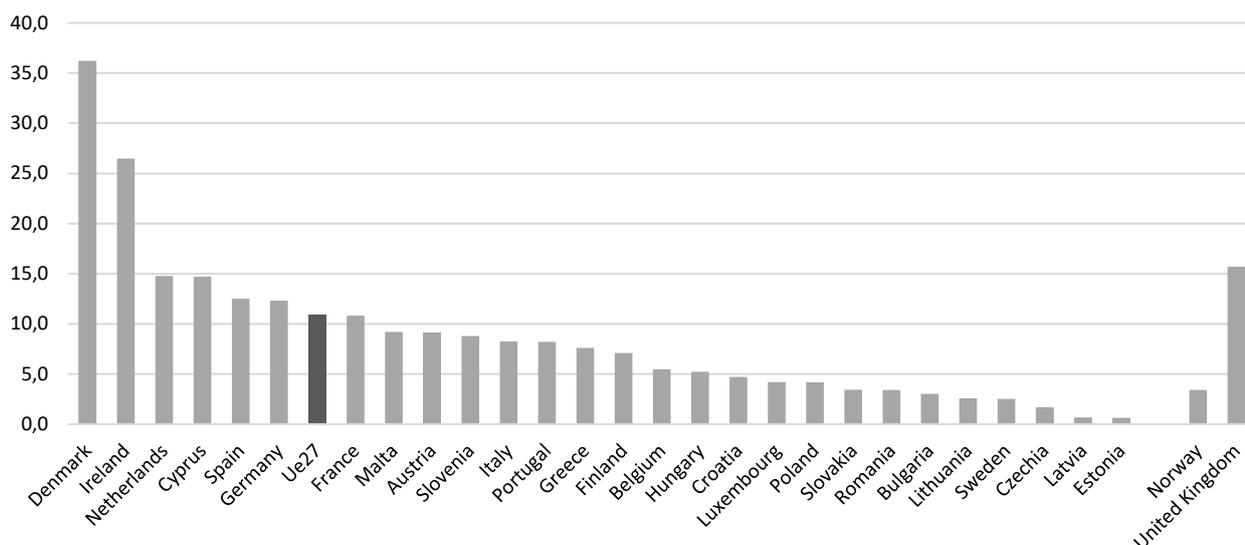
Fig. 6 Evoluzione della quota di spesa per prestazioni sociali destinata a trasferimenti monetari nell'Ue27, Uk e Norvegia. Medie.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Oltre che in base al tipo di spesa si può analizzare l'evoluzione della spesa sociale a seconda che essa sia condizionata alla prova dei mezzi (Means-tested) o meno (Non means-tested), al fine di tratteggiare l'universalità o meno delle prestazioni. Nel complesso la quota di spesa per prestazioni sociali sottoposta alla prova dei mezzi è di poco superiore al 10%. Si osserva un valore molto elevato in Danimarca, in forte crescita nel medio periodo: in particolare nel periodo pre-crisi (2004-2007) questa percentuale era in linea con quella media europea, nei periodi successivi addirittura si osserva un valore triplicato. Non sorprende invece che la quota di spesa means-tested sia più elevata nei welfare liberali (Irlanda e UK). I paesi in cui il sistema della protezione sociale è più universalistico sono principalmente i paesi dell'ex blocco sovietico più la Svezia. Qui emerge una linea di frattura interna al raggruppamento nordico, con Svezia e Danimarca collocati agli estremi opposti. Questi due paesi, collocati sui livelli più alti di spesa nel panorama europeo, sembrano avere imboccato strade diverse rispetto all'accesso alle prestazioni sociali, ancora poco condizionato in Svezia (in linea con la tradizione nordica), estremamente condizionato nel caso della Danimarca che da questo punto di vista evidenzia uno slittamento, sia pure parziale, verso il raggruppamento liberale. L'Italia in questo quadro presenta nel 2018 una spesa sottoposta alla prova dei mezzi più bassa della media Ue, ma si segnala un suo aumento nell'ultimo periodo di tempo preso in esame.

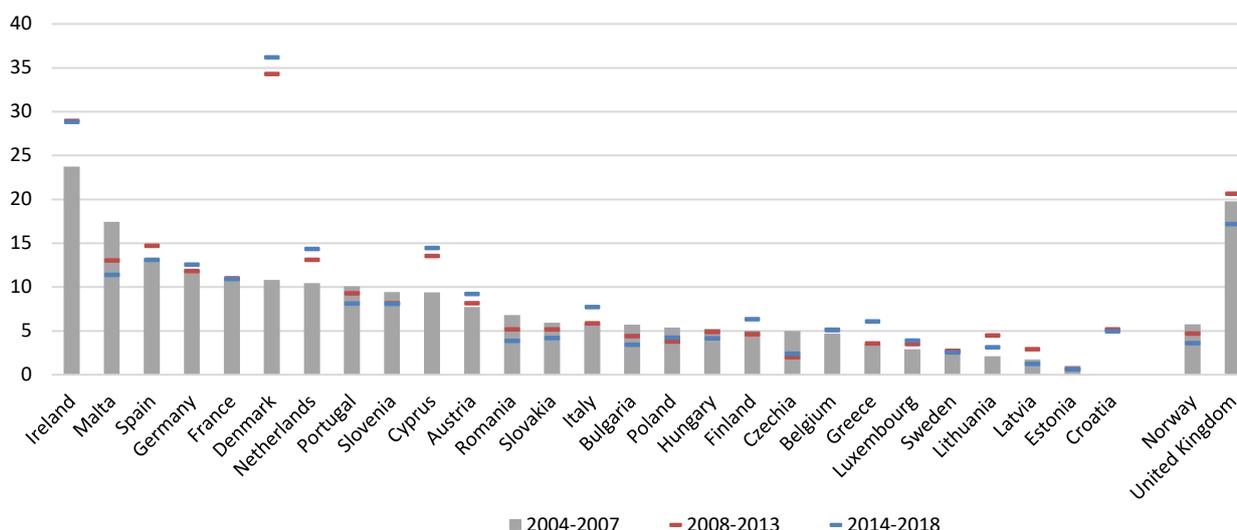
Fig. 7 Quota di spesa per prestazioni sociali means-tested nell'Ue27, Uk e Norvegia. Anno 2018.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Oltre al caso danese, nel medio periodo mostrano un aumento della spesa means-tested anche l'Irlanda, che presentava già valori più elevati della media nel periodo base, i Paesi Bassi e Cipro. Anche alcuni fra i paesi con un peso più basso di questo tipo di prestazioni ha mostrato un incremento nel tempo e fra questi figura, come già osservato, l'Italia: la quota di prestazioni means-tested per il nostro paese è passata dal 5,9% del periodo pre-crisi al 7,7% del quadriennio 2014-2018, mentre era rimasta stabile durante l'arco della doppia crisi. Analogo discorso vale per la Grecia e la Finlandia e, con qualche differenza per l'Austria. In generale possiamo dire che al tendenziale aumento della spesa sociale ha fatto da contraltare un irrigidimento dei criteri di accesso.

Fig. 8 Evoluzione della quota di spesa per prestazioni sociali means-tested nell'Ue27, Uk e Norvegia. Medie.

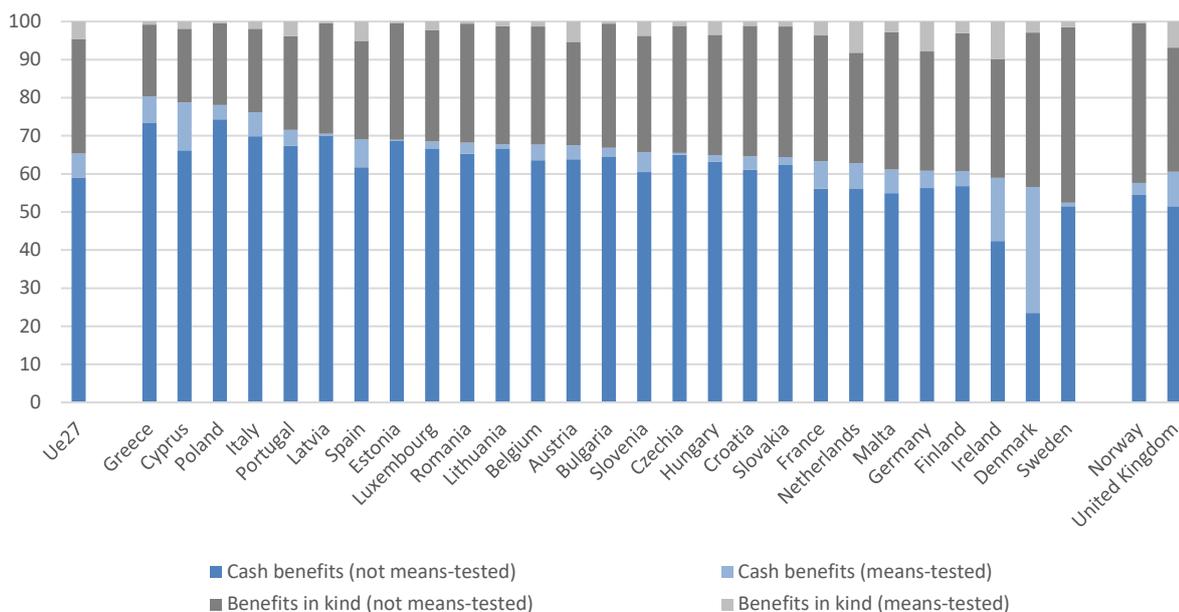


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Riconnettendo le diverse dimensioni esaminate con riferimento al tipo di prestazione, se cash o in-kind, e alla modalità di selezione dei beneficiari, se means o non means-tested, emerge dunque un quadro eterogeneo per i paesi europei. Il raggruppamento mediterraneo a cui si aggiungono i paesi dell'Est Europa mostra un orientamento ai trasferimenti non condizionati, con

una quota minoritaria di servizi anch'essi non condizionati. All'estremo opposto i paesi nordici hanno sistemi di protezione sociale in cui è prevalente la componente in servizi non condizionati, ad eccezione della Danimarca. La componente cash è minoritaria ma non condizionata. Se messa in relazione con l'IS l'alternativa servizi vs trasferimenti, così come quella tra prestazioni condizionate contro prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi, definisce i contorni di modelli che nel corso degli anni hanno rafforzato la componente kind, ad accesso universale, a discapito di quella cash, che è sì minoritaria, ma tendenzialmente universalista.

Fig. 9 Spesa per prestazioni sociali per tipo di prestazione e condizionalità nell'Ue27, Uk e Norvegia. Anno 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Nell'analisi condotta lo scorso anno (vedi ancora Inapp-Luiss/Sep 2020), le caratteristiche dei sistemi di protezione sociale, in termini soprattutto di orientamento alla strategia dell'IS, sono state incrociate con quella dei regimi di crescita, ovvero delle determinanti della domanda di lavoro e degli assetti istituzionali preposti alla crescita economica. Nella tabella seguente sono riportate le caratteristiche dei 7 raggruppamenti messi in evidenza (vedi tab. 1).

Tabella 1. Regimi di crescita e modelli sociali nei paesi analizzati

Paesi	Regime di crescita e modello di specializzazione produttiva	Regime di welfare e composizione della spesa sociale
Austria, Belgio, Germania, Francia, Finlandia	Economia con basso debito pubblico e privato, votata all'export, con una bassa componente della domanda interna, con quindi scarsa presenza di meccanismi di crescita attraverso il debito privato (privatised keynesianism). Il posizionamento di mercato è su settori (prevalentemente manifatturieri) ad alto valore aggiunto e una robusta crescita anche dell'occupazione nei settori terziari a bassa produttività	Parziale riaggiustamento verso una strategia di IS. Modello sociale di matrice bismarckiana con dualismi interni. Divari interni tra insider e outsider nei confronti dei quali sono stati previsti politiche sociali "dedicate" per il contrasto della povertà.

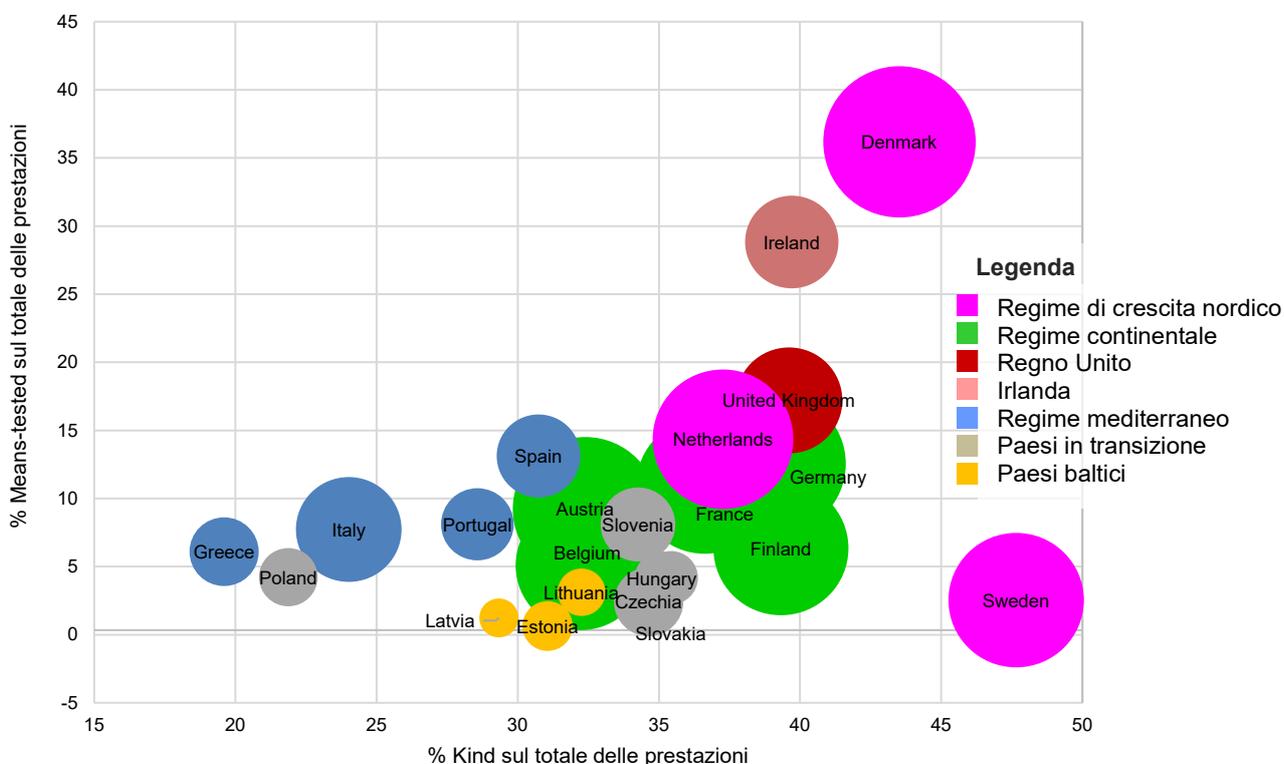
Regno Unito	Economia con alto indebitamento privato e basso debito pubblico. Modello di crescita trainato dai consumi interni che riflette l'alto indebitamento privato, a fronte del basso debito pubblico, e di un extra-deficit nella bilancia commerciale. Il ricorso al debito privato è incentivato anche strumento di protezione sociale nei confronti delle fasce più povere (<i>asset-based welfare</i>)	Scarso riaggiustamento verso l'IS. Prevalenza di un sistema di benefit tendenzialmente universalisti ma poco generosi e condizionati alla ricerca di un lavoro, qualunque esso sia.
Danimarca, Olanda, Svezia	Crescita bilanciata. Economia con basso debito pubblico ed elevato focus sull'export, una domanda interna molto forte, trainati dalla spesa pubblica (produttiva) e anche da un alto livello di finanziarizzazione e uno spostamento dal manifatturiero al settore terziario ad alta produttività	Forte riaggiustamento del modello sociale verso l'IS. Circuito virtuoso tra forti investimenti sulle politiche di cura e conciliazione e sull'istruzione, così da allargare la partecipazione attiva al mercato del lavoro e avere una occupazione più qualificata e produttiva nei settori a più alto valore aggiunto. A questo orientamento produttivo ed ex-ante della spesa sociale si associa un sistema altrettanto strutturato di ammortizzatori sociali e politiche contro la povertà (ex-post) che operano da stabilizzatori automatici degli eventuali shock economici, sostenendo la domanda interna.
Grecia, Italia, Spagna, Portogallo	Compresenza di alta domanda interna, facilitata da un più facile accesso al credito dopo l'introduzione dell'euro, e fino allo scoppio della crisi finanziaria del 2008 (questo in particolare vale per la Grecia e la Spagna), e un generoso contributo della spesa sociale verso misure passive che canalizzano risorse sui consumi interni	Forte sbilanciamento previdenziale della spesa sociale, in particolare in Italia. Scarso orientamento dell'IS.
Irlanda	Elevato contributo dell'export alla crescita, alta occupazione nel manifatturiero ad alta produttività e fortemente dipendente da investimenti diretti esteri	Bassa spesa sociale ma orientamento del welfare agli obiettivi dell'IS
Paesi baltici	Economie con basso debito pubblico e privato. Modello di crescita orientato all'import, reso possibile dall'aumento dei salari. Il posizionamento di mercato è su settori manifatturieri a basso valore aggiunto	Bassa spesa per IS, ma orientamento del welfare agli obiettivi dell'IS
Paesi dell'Europa Orientale	Economie con basso debito pubblico e privato. Modello di crescita orientato all'export, di basso manifatturiero con compressione della domanda interna	Basso welfare e basso orientamento della spesa sociale all'IS

Fonte: Rapporto Inapp-Luiss/Sep (2020)

Questa lettura integrata delle caratteristiche dei sistemi di protezione sociale e dei regimi di crescita può essere ulteriormente raffinata secondo il tipo di prestazione attraverso cui gli interventi sono erogati. Utilizzando i cluster già definiti, i paesi europei sono stati di seguito rappresentati incrociando due diverse dimensioni fra quelle prese in esame: una relativa alla quota di spesa per prestazioni in-kind, l'altra relativa alla spesa means-tested. I sette cluster individuati sono stati rielaborati in base a queste due variabili. Infine, per dare un'idea dei livelli della protezione sociale si è utilizzata la spesa pro-capite in PPS. Per mitigare gli effetti di eventuali fluttuazioni si sono utilizzate le medie pluriennali per gli anni 2014-2018. Nel grafico seguente i paesi sono rappresentati in funzione delle tre dimensioni della protezione sociale: spesa in-kind (asse orizzontale), spesa means-tested (asse verticale), dimensione della spesa di protezione sociale (ampiezza delle bolle); i colori corrispondono ai gruppi o regimi di crescita a cui appartengono i

paesi secondo la classificazione della tabella 1. Nei diversi gruppi si osserva una certa eterogeneità, in particolare per il cluster nordico (ricordiamo che questo cluster è caratterizzato da spesa per IS elevata e un'economia competitiva e in cui la crescita è bilanciata tra esportazioni (ad alto valore aggiunto) e domanda interna. Pur non entrando nel dettaglio, è evidente che la Svezia mantiene le caratteristiche tipiche del regime socialdemocratico con una elevata quota di spesa destinata ai servizi e una bassa, se non nulla, condizionalità all'accesso, a cui corrisponde un sistema economico ad alta crescita e ad alto valore aggiunto, trainato da esportazioni e domanda interna. Anche la Danimarca ha un regime di crescita ad alta crescita e alto valore aggiunto. Sul piano dell'orientamento del modello sociale la variabile discriminante non appare l'accesso condizionato o meno alle prestazioni, bensì gli investimenti in servizi che nell'ottica dell'IS coprono un ampio spettro di prestazioni sociali (*Flow*), dai servizi di cura e conciliazione, alle politiche attive del lavoro, tutti interventi che per l'appunto hanno l'obiettivo di ampliare quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro.

Fig. 10 I sistemi di protezione sociale per regime di crescita



Nota: le dimensioni delle bolle indicano l'ampiezza della spesa sociale in Pps per abitante.

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

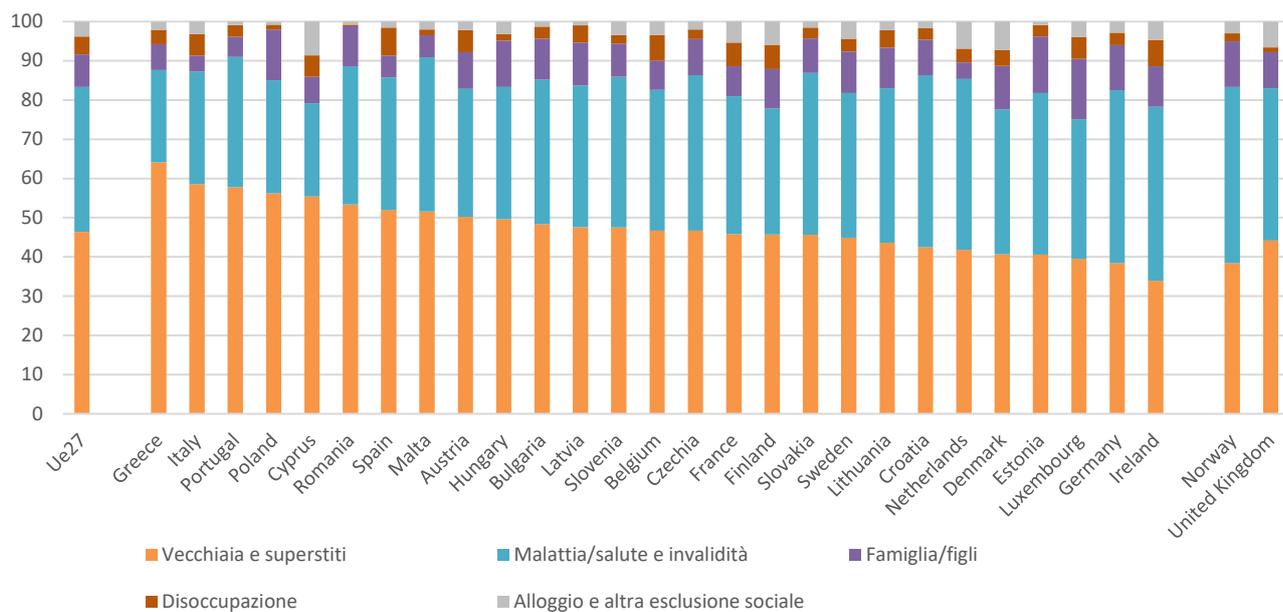
Più omogeneo sia per ampiezza sia per combinazione degli assetti il cluster continentale che include anche la Finlandia, in cui però si può rilevare un maggiore orientamento ai servizi in Germania e Finlandia (la prima con livelli di condizionalità delle prestazioni maggiore) e, in misura leggermente minore, in Francia che sembra meno presente in Belgio e Austria. Molto compatti i due cluster dei paesi dell'Est Europa. I paesi del cluster mediterraneo invece sono piuttosto simili sul profilo della condizionalità delle prestazioni, variabili sulla combinazione cash/kind. In effetti la Grecia è il paese in cui la spesa si indirizza in modo sostanziale verso prestazioni monetarie, in un contesto di risorse per la protezione comunque limitato ed evidente anche dalla dimensione della bolla. Grecia e Italia sembrano su questo profilo più simili rispetto a Spagna e Portogallo, che infatti traslano leggermente sull'asse del tipo di spesa, mostrando dunque un orientamento verso i servizi maggiore e, nel caso della Spagna, più vicino al profilo dei paesi continentali. Al contrario

l'Italia, che dei quattro paesi del cluster è quello che spende di più (bolla più grande), presenta un profilo sociale schiacciato sui trasferimenti (soprattutto passivi) a discapito delle prestazioni in-kind, con un effetto diretto sulla più bassa partecipazione, soprattutto femminile, al mercato del lavoro. Come vedremo più avanti, se i trasferimenti sono prevalenti, è sempre in questo ambito che vanno rilevati gli aumenti di spesa più consistenti della fase più recente, con il forte potenziamento (in termini di spesa) delle politiche di contrasto alla povertà.

In questo quadro, vale rilevare la distribuzione della spesa tra i vari ambiti di intervento sociale seguendo la classificazione europea: malattia/salute, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, alloggio e altra esclusione sociale. Nella parte che segue si utilizzerà una versione semplificata a 5 voci, non entrando per ciascuna nel dettaglio ma fornendo lo scenario entro cui si analizzeranno le informazioni relative al social investment che, in parte, derivano proprio da questi aggregati di spesa per protezione sociale.

Nel 2018 il rischio che assorbe una quota di spesa per protezione sociale più elevata è quello legato alla vecchiaia e superstiti, nell'Ue27 pari a quasi la metà della spesa totale (46,4%): è la Grecia a presentare una quota molto superiore alla media europea (oltre il 60% della spesa totale), insieme all'Italia (58,5%) e al Portogallo. All'opposto spendono meno l'Irlanda, il Lussemburgo e la Germania (38,4% per quest'ultimo paese). Segue nella graduatoria dei rischi protetti nell'Ue-27 quello della malattia/salute che considera le spese sanitarie erogate ai cittadini (pubbliche o in convenzione) e le indennità di malattia e infortuni più l'invalidità, qui considerati insieme (36,9% della spesa sociale). In questo caso naturalmente i paesi che rivolgono maggiori risorse all'ambito pensionistico risultano sotto la media: fra questi l'Italia, che dedica il 28,7% della spesa a questo tipo di prestazioni, un valore più alto della Grecia ma più basso del Portogallo. La spesa per sostenere le famiglie è la terza voce di spesa più rilevante nel complesso dell'Ue27 e si attesta all'8,3% del totale: spendono più della media in questo ambito il Lussemburgo (15,4%), i paesi dell'ex blocco sovietico con in testa l'Estonia e la Polonia, i paesi Scandinavi e grande parte di quelli del blocco continentale. L'Italia è in questa classifica il fanalino di coda europeo (4,1%), insieme agli altri paesi mediterranei e, fra quelli continentali, Paesi Bassi, Belgio e Francia (che tuttavia dedica una quota superiore alla media Ue se si considera la percentuale sul Pil). La spesa per il rischio disoccupazione risente chiaramente degli effetti del ciclo economico: nei momenti di recessione o crisi occupazionale l'aumento della spesa dedicata al sostegno al reddito e alle indennità disoccupazione sono infatti fondamentali per la tenuta sociale ed economica. Nel 2018 in Europa il 4,7% della spesa sociale era destinata a tutelare il rischio di disoccupazione, mentre quella per alloggio e per il contrasto alla povertà e esclusione sociale assorbiva il 3,7% del totale. In Italia nello stesso anno la spesa per disoccupazione è stata più alta (5,5%) della media europea anche a riflesso di un più marcato deterioramento del mercato del lavoro, quella per politiche alloggiative di contrasto alla povertà e esclusione sociale inferiore (3,2%).

Fig. 11 La spesa sociale per area di intervento, Val. % sul totale della spesa sociale, Anno 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2 La spesa sociale per area di intervento, val. % sul Pil e Val. % per prestazioni, Anno 2018

Paese	Vecchiaia e superstiti		Malattia/salute e invalidità		Famiglia/figli		Disoccupazione		Alloggio e contrasto alla povertà ed esclusione sociale	
	% spesa per prestazioni	% Pil	% spesa per prestazioni	% Pil	% spesa per prestazioni	% Pil	% spesa per prestazioni	% Pil	% spesa per prestazioni	% Pil
EU-27	46,4	12,4	36,9	9,8	8,3	2,2	4,7	1,2	3,7	1,0
Belgium	46,7	12,8	35,9	9,8	7,5	2,0	6,5	1,8	3,5	1,0
Bulgaria	48,3	7,9	36,9	6,1	10,4	1,7	3,1	0,5	1,3	0,2
Czechia	46,7	8,4	39,6	7,1	9,2	1,7	2,5	0,4	2,0	0,4
Denmark	40,6	12,2	36,7	11,0	11,2	3,4	4,2	1,3	7,3	2,2
Germany	38,4	10,9	44,1	12,5	11,5	3,3	3,2	0,9	2,8	0,8
Estonia	40,6	6,5	41,2	6,6	14,4	2,3	2,9	0,5	0,8	0,1
Ireland	34,7	4,7	44,4	6,1	8,6	1,2	7,6	1,0	4,8	0,7
Greece	64,1	16,0	23,5	5,9	6,6	1,7	3,8	0,9	2,0	0,5
Spain	52,1	12,0	33,7	7,8	5,5	1,3	7,2	1,7	1,5	0,3
France	45,8	14,4	35,2	11,0	7,6	2,4	6,0	1,9	5,5	1,7
Croatia	42,5	9,0	43,9	9,3	9,0	1,9	2,9	0,6	1,7	0,4
Italy	58,5	16,3	28,7	8,0	4,1	1,1	5,5	1,5	3,2	0,9
Cyprus	55,4	9,8	23,8	4,2	6,7	1,2	5,5	1,0	8,6	1,5
Latvia	47,6	7,1	36,1	5,4	10,8	1,6	4,4	0,7	1,1	0,2
Lithuania	43,6	6,7	39,4	6,1	10,3	1,6	4,5	0,7	2,2	0,3
Luxembourg	39,5	8,5	35,6	7,6	15,4	3,3	5,5	1,2	4,0	0,9
Hungary	49,7	8,5	33,7	5,8	11,8	2,0	1,7	0,3	3,1	0,5
Malta	51,9	7,8	38,3	5,7	5,6	0,8	2,2	0,3	2,0	0,3
Netherlands	41,8	11,3	43,6	11,8	4,2	1,1	3,5	1,0	6,8	1,8
Austria	50,1	14,2	32,6	9,2	9,5	2,7	5,6	1,6	2,2	0,6
Poland	56,2	10,8	28,9	5,5	13,0	2,5	1,2	0,2	0,7	0,1

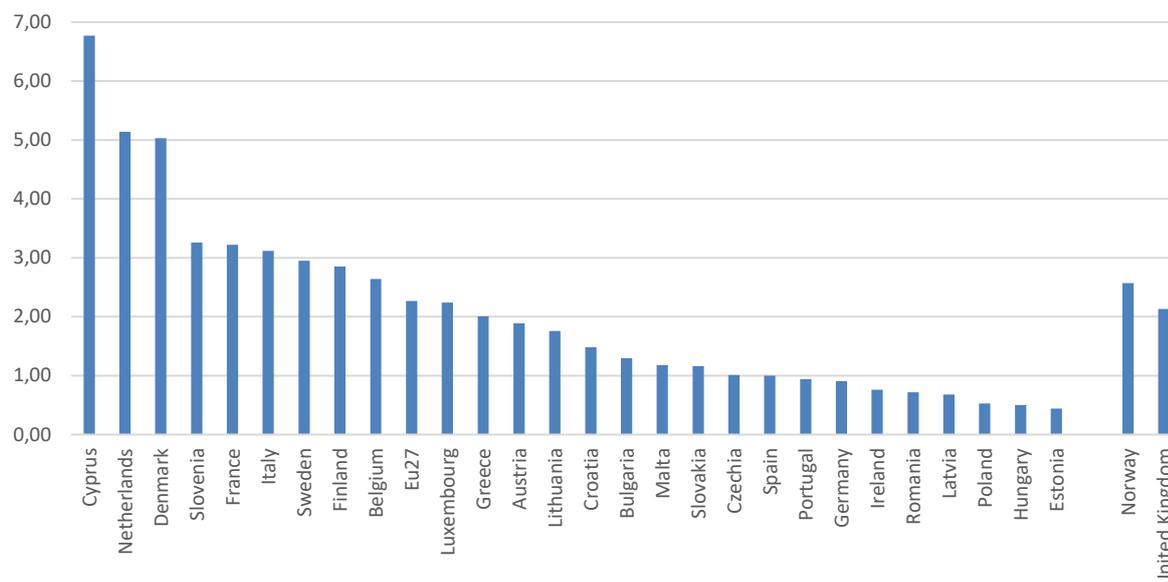
Portugal	57,8	13,4	33,2	7,6	5,1	1,2	3,0	0,7	1,0	0,2
Romania	53,4	7,9	35,2	5,2	10,2	1,5	0,4	0,1	0,8	0,1
Slovenia	47,5	10,3	38,4	8,3	8,4	1,8	2,3	0,5	3,4	0,7
Slovakia	45,6	8,0	41,3	7,2	8,8	1,5	2,8	0,5	1,5	0,3
Finland	45,8	13,5	32,2	9,5	10,0	2,9	6,2	1,8	5,9	1,7
Sweden	44,9	12,5	36,9	10,3	10,6	2,9	3,2	0,9	4,4	1,2
United Kingdom	43,4	11,3	39,3	10,2	9,4	2,5	1,3	0,3	6,7	1,7
Norway	38,4	10,1	44,9	11,8	11,7	3,1	2,0	0,5	3,0	0,8

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

3.1 La spesa per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Un confronto europeo

Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale rappresentano due aree di intervento su cui negli anni più recenti si sono concentrati diversi programmi di riforma, non solo nelle aree tradizionalmente più attrezzate (il Nord Europa e i paesi continentali) ma anche nei paesi mediterranei, compresa l'Italia. I paesi dell'Est continuano a essere caratterizzati da bassi livelli di spesa. Restano inoltre ancora grandi differenze tra paesi e gruppi di paesi. Vi sono tuttavia casi, come quello italiano, in cui si è assistito a un significativo incremento di spesa.

Fig. 12 Spesa per il contrasto alla povertà e esclusione sociale sul totale delle prestazioni. Anno 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

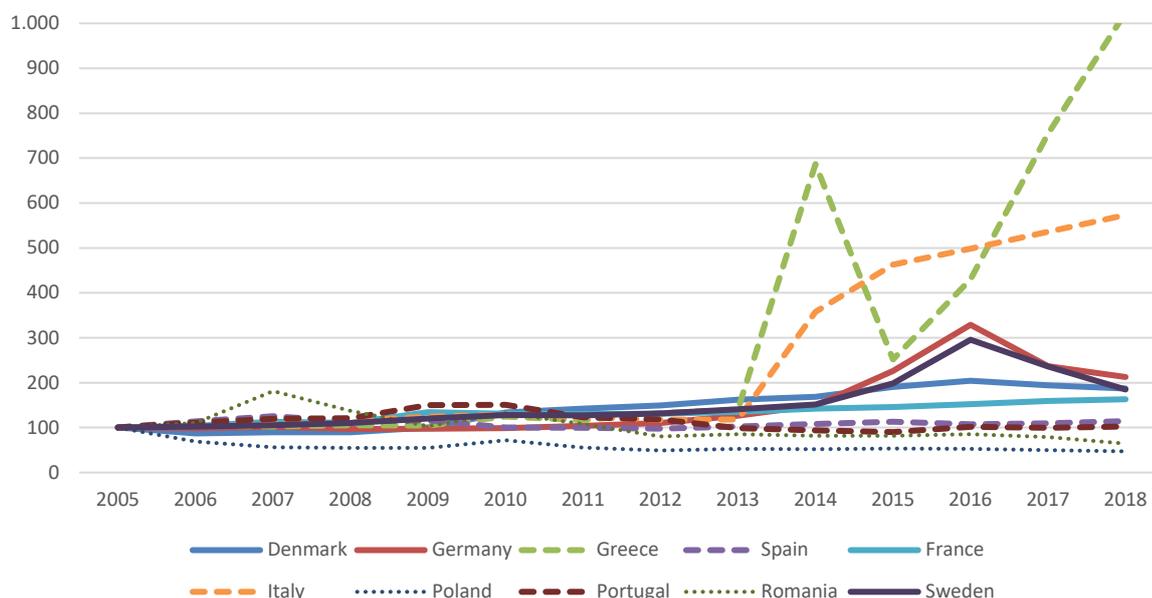
Guardando i dati dal 2005 si vede come alcuni paesi in cui questo tipo di prestazioni era meno significativo rispetto al complesso della spesa sociale abbiano cambiato orientamento (e viceversa). L'Italia per esempio a partire dal 2014 ha investito più risorse in questi interventi, passando dallo 0,62 della spesa totale al 3,12, cioè a una quota relativa di prestazioni inferiore solo a quelle di Danimarca e Francia. I paesi scandinavi spendono tradizionalmente di più, in particolare la Danimarca, e mantengono comunque livelli elevati nel tempo. Polonia e Romania invece mostrano quote di spesa decrescenti.

Tabella 3 Spesa per il contrasto alla povertà e esclusione sociale sul totale delle prestazioni. Valori percentuali. Anni 2005-2018

Paesi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Denmark	3,40	2,96	2,83	2,80	2,97	3,88	4,14	4,33	4,56	4,64	5,22	5,64	5,27	5,03
Germany	0,54	0,54	0,56	0,52	0,49	0,49	0,52	0,55	0,62	0,71	1,04	1,46	1,03	0,91
Greece	0,20	0,20	0,18	0,18	0,17	0,20	0,20	0,23	0,28	1,35	0,49	0,82	1,48	2,01
Spain	1,10	1,20	1,26	1,08	0,99	0,87	0,86	0,88	0,94	1,00	1,03	0,98	0,99	1,00
France	2,53	2,58	2,76	2,66	3,05	2,92	2,87	2,83	2,85	2,94	2,98	3,05	3,17	3,22
Italy	0,62	0,64	0,67	0,68	0,70	0,72	0,70	0,67	0,67	2,01	2,56	2,75	2,95	3,12
Poland	1,84	1,21	0,98	0,87	0,80	1,06	0,83	0,72	0,74	0,71	0,69	0,61	0,57	0,53
Portugal	1,04	1,14	1,21	1,21	1,37	1,38	1,16	1,14	0,91	0,87	0,84	0,95	0,92	0,94
Romania	2,32	2,39	3,33	2,14	1,43	1,79	1,51	1,18	1,26	1,19	1,14	1,13	0,95	0,72
Sweden	2,01	2,02	2,08	2,15	2,25	2,38	2,35	2,36	2,43	2,60	3,29	4,71	3,75	2,95

Nel grafico sottostante viene evidenziata l'evoluzione della spesa a valori costanti 2010 (quindi il totale e non la quota sulla spesa vista nella tabella precedente). Restringendo l'analisi ad alcuni paesi in particolare, si conferma anche nella dinamica dei valori a prezzi costanti un forte aumento di spesa, in particolare per Grecia e Italia, non a caso gli ultimi due paesi europei che tra il 2014 e il 2018 hanno preso a dotarsi di effettive politiche contro la povertà.

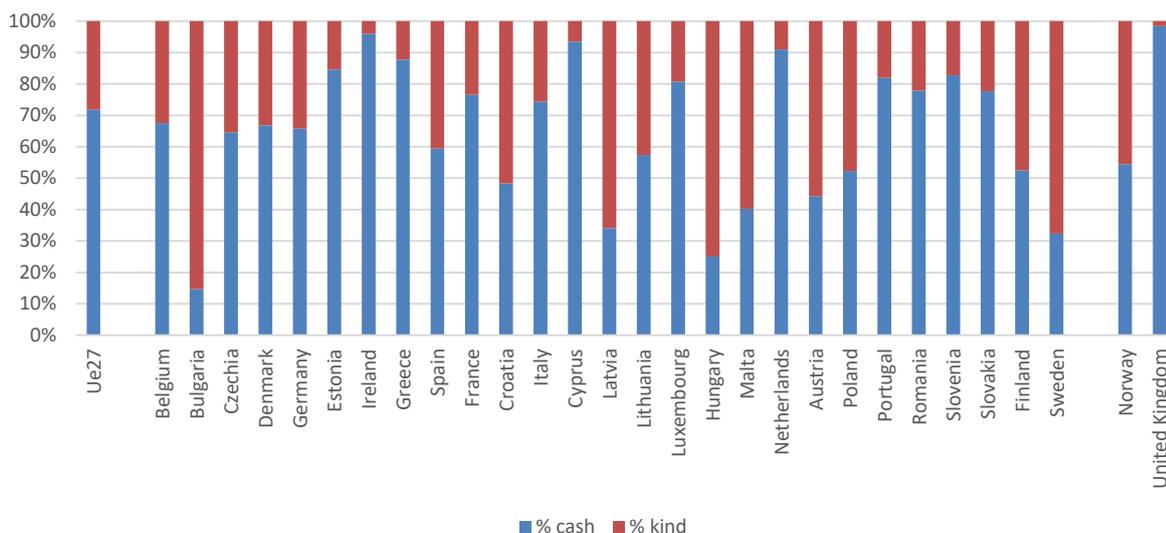
Fig.13 Evoluzione della spesa per il contrasto alla povertà e esclusione sociale, valori a prezzi costanti (2010), in alcuni paesi europei. Numeri indice 2005=100



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

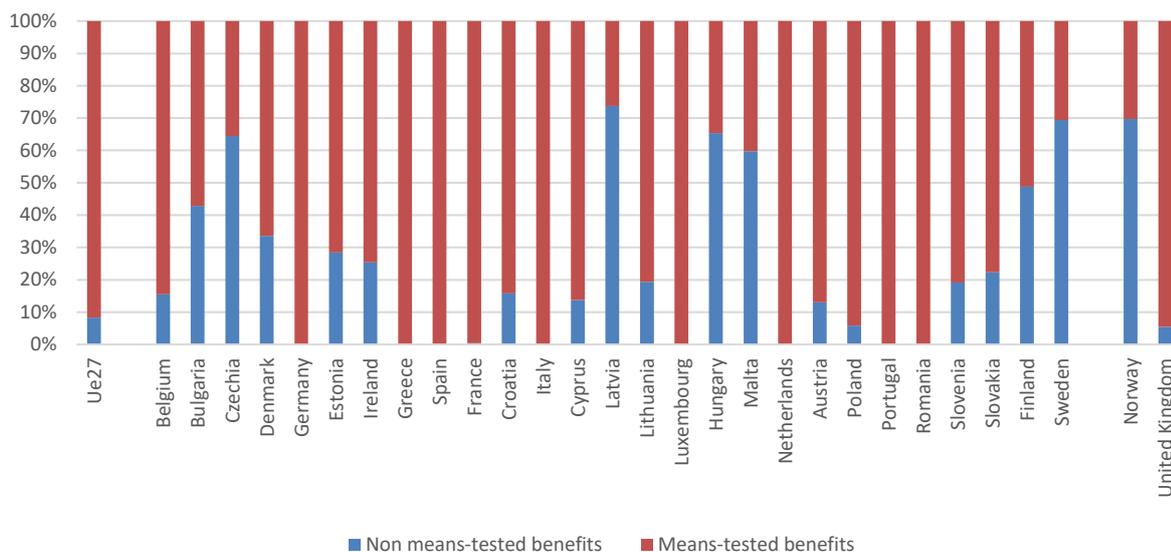
Disaggregando i dati per tipo di prestazioni (cash vs kind), emergono alcune significative differenze tra i paesi presi in considerazione.

Fig.14 Spesa per il contrasto alla povertà e esclusione sociale cash/kind. Composizione. Anno 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

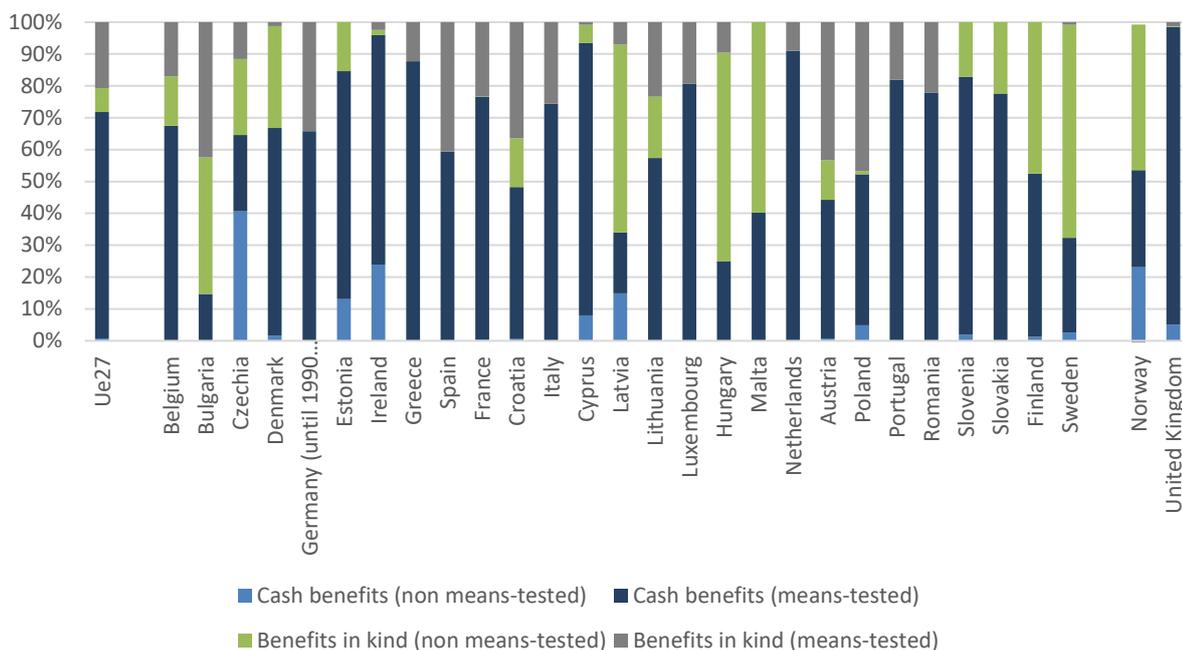
Fig.15 Spesa per il contrasto alla povertà e esclusione sociale means/non means tested. Composizione. Anno 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Come si può notare dalle figure 14 e 15, posto che la maggioranza delle prestazioni è cash e means-tested nell'Ue, tutti i paesi del cluster mediterraneo, la Francia e la Germania (più la Romania) hanno solo prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi mentre Svezia, Finlandia, Danimarca (anche se in misura minore) e altri paesi dell'est Europa presentano anche prestazioni non condizionate. Questo potrebbe essere dato dalla natura dei benefici, che in alcuni paesi sono quasi esclusivamente cash (e quindi con più probabilità sottoposti a condizionalità) mentre in altri esiste una componente legata ai servizi più ampia. Nella figura sottostante sono messe insieme le varie dimensioni delle prestazioni erogate. Si vede per esempio che la Svezia, che eroga più servizi che trasferimenti, pone delle condizionalità all'accesso per i secondi mentre non le pone per i servizi. L'Italia è esattamente al contrario: molte prestazioni monetarie, pochi servizi, condizionalità per entrambi i tipi di prestazione.

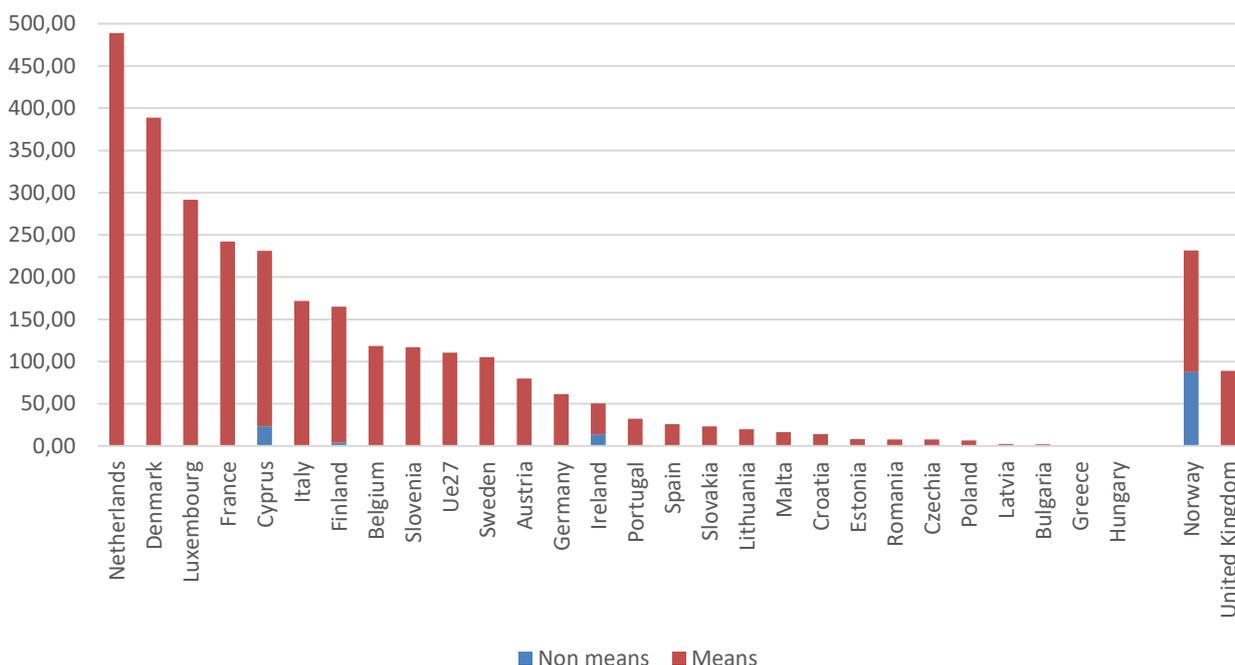
Fig. 16 Spesa per il contrasto alla povertà e esclusione sociale cash/kind e means/non means tested. Composizione. Anno 2018



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Prendendo in considerazione la componente cash, ovvero i trasferimenti, nel seguente grafico (vedi fig. 17) viene messo in evidenza il sostegno al reddito in euro pro-capite a valori costanti nella componente means/non means-tested. Come detto questo tipo di supporto è sempre sottoposto a prova dei mezzi, con rare eccezioni. Da notare che alcuni paesi in coda al grafico spendono una cifra pari a zero nel supporto al reddito, fra questi figura la Grecia, che nel 2016 ha istituito uno schema di reddito minimo garantito, ma su livelli di spesa assai limitati.

Fig. 17 Spesa per supporto al reddito per tipo di accesso. Euro pro-capite a prezzi 2010. Anno 2018.



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Tabella 4 Spesa per supporto al reddito. Euro pro-capite a prezzi 2010. Anni 2005-2018

Paesi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Denmark	269,5	219,3	209,8	187,8	204,4	222,2	253,9	292,2	314,7	329,5	409,1	423,7	410,2	388,9
Germany	30,0	31,1	33,7	32,7	33,6	34,1	36,2	38,2	43,2	48,0	62,5	79,4	65,0	61,4
Greece	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spain	8,7	9,0	9,7	9,7	13,6	16,5	17,6	17,5	21,2	23,7	27,8	24,8	25,2	26,0
France	102,4	101,2	98,3	94,3	122,6	141,0	147,9	152,2	162,2	175,4	184,9	226,5	236,9	242,0
Italy	3,6	3,8	3,8	4,4	4,4	3,9	3,9	4,0	3,4	94,3	151,5	155,1	157,9	171,8
Poland	4,3	4,6	4,9	4,8	4,8	4,9	4,8	4,8	5,7	5,9	6,2	7,0	6,9	6,5
Portugal	29,6	33,6	36,3	40,4	48,7	49,2	38,9	36,4	29,4	27,5	26,8	30,9	31,3	32,3
Romania	12,7	14,0	24,3	18,5	14,0	18,5	14,9	10,9	10,3	10,0	9,7	10,4	9,5	7,6
Sweden	109,7	109,3	108,2	110,9	126,4	129,6	122,7	114,1	114,5	110,0	108,4	105,5	104,3	105,2

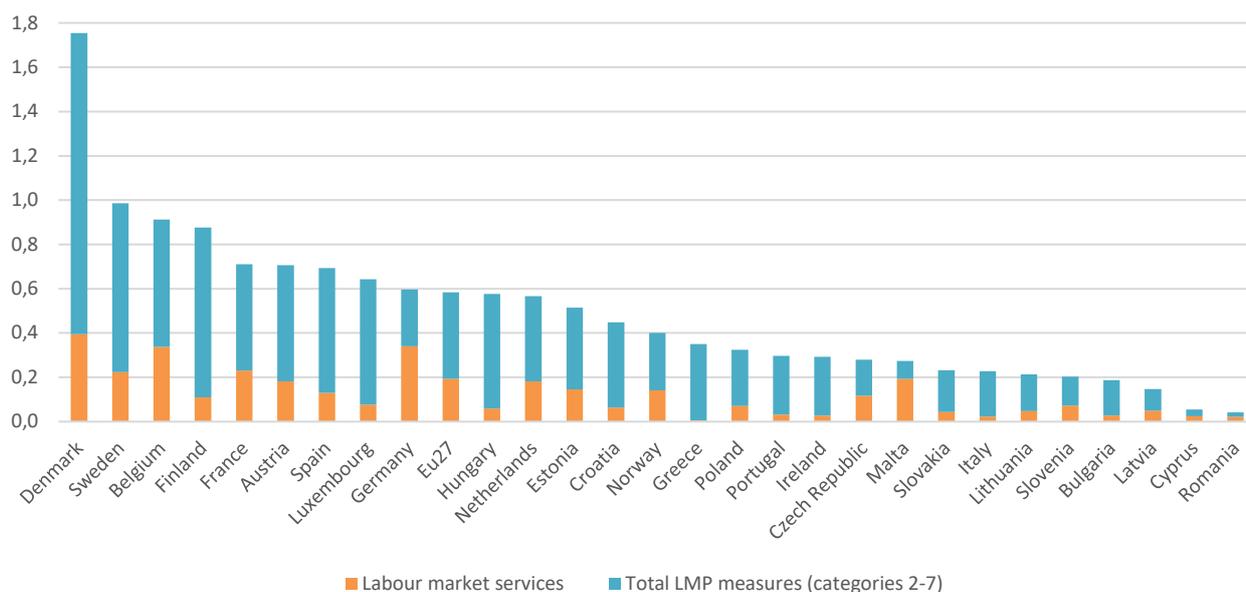
Fonte: Eurostat

3.2 La spesa per le politiche del lavoro: un confronto europeo

A livello europeo, le informazioni relative alle politiche per il lavoro seguono l'evoluzione della spesa classificandola secondo alcuni aggregati principali. In particolare, si tratta di dati relativi alla spesa per servizi, misure, sostegni per l'occupazione, a loro volta ulteriormente dettagliati in azioni. I servizi (categoria 1) coprono tutti i servizi e le attività del servizio pubblico per l'impiego (SPI) insieme a qualsiasi altro servizio finanziato con fondi pubblici per le persone in cerca di lavoro. Le misure (categoria 2) riguardano misure di attivazione per i disoccupati e altri gruppi target, e includono le azioni relative alla formazione, incentivi all'occupazione, sostegno all'occupazione e alla riabilitazione, creazione diretta di posti di lavoro e incentivi all'avviamento di start-up.

Considerando servizi e misure, nel 2019 è la Danimarca il paese che spende la quota di Pil maggiore, arrivando quasi all'1,8%: circa il doppio del livello osservato in Svezia, il secondo paese per livello di spesa, e 3 volte quello medio europeo, pari a poco meno dello 0,6% del Pil. Nel complesso la spesa dedicata alle misure è superiore rispetto a quella per i servizi: fra i paesi che spendono complessivamente di più fa eccezione la Germania, in cui la quota di spesa per i servizi all'impiego è più elevata rispetto a quella per le misure. L'Italia, con una spesa di poco superiore allo 0,2% del Pil è fra i paesi che investono meno: particolarmente bassa appare la spesa per i servizi, appena lo 0,02% del Pil, la terza più bassa d'Europa insieme a Grecia e Romania.

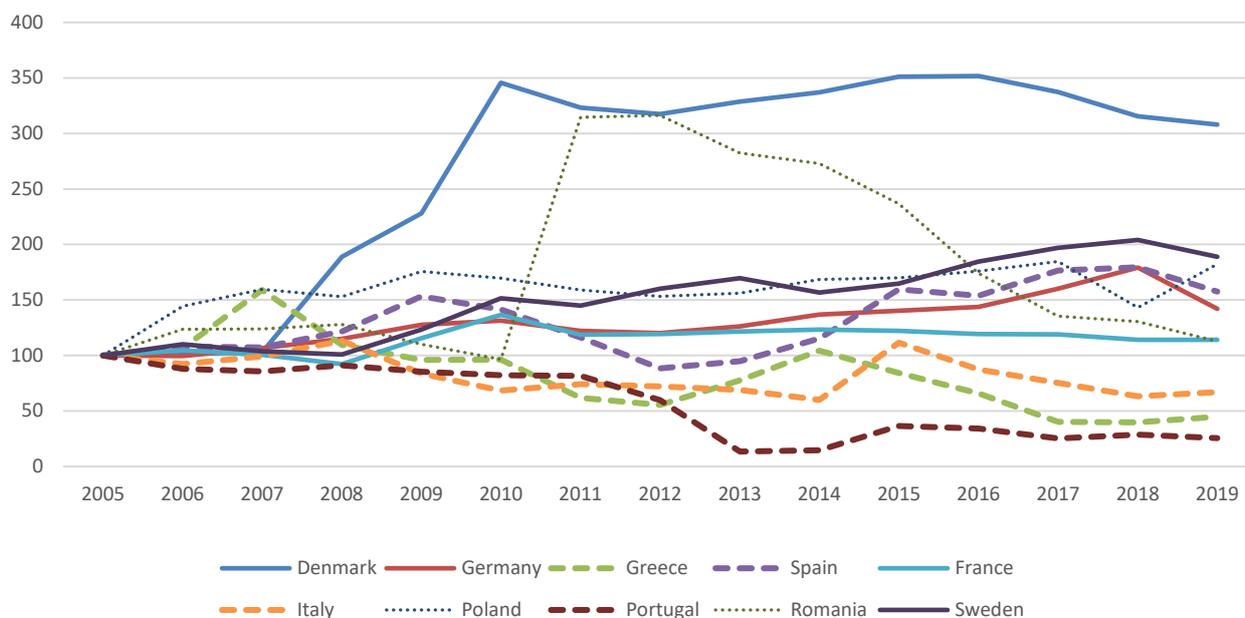
Fig. 18 Spesa per LMP (partecipazione al mercato del lavoro) per servizi e misure. Val. % sul Pil. Anno 2019



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Per monitorare l'evoluzione nel tempo di questi due aggregati sono state calcolate due serie di numeri indice a base 2005=100 per alcuni paesi, utilizzando i valori relativi alla spesa totale valutata a prezzi costanti (con riferimento al 2010). Per quanto riguarda i servizi per l'impiego, rispetto al 2005 la spesa mostra andamenti molto eterogenei: Danimarca, Svezia, Polonia, Spagna, Germania, Romania e Francia mostrano un aumento della spesa totale rispetto al 2005. Italia, Grecia e Portogallo al contrario mostrano un trend nel complesso decrescente.

Fig. 19 Andamento della spesa per servizi per l'impiego, valori a prezzi costanti (2010), in alcuni paesi europei. Numeri indice base 2005=100

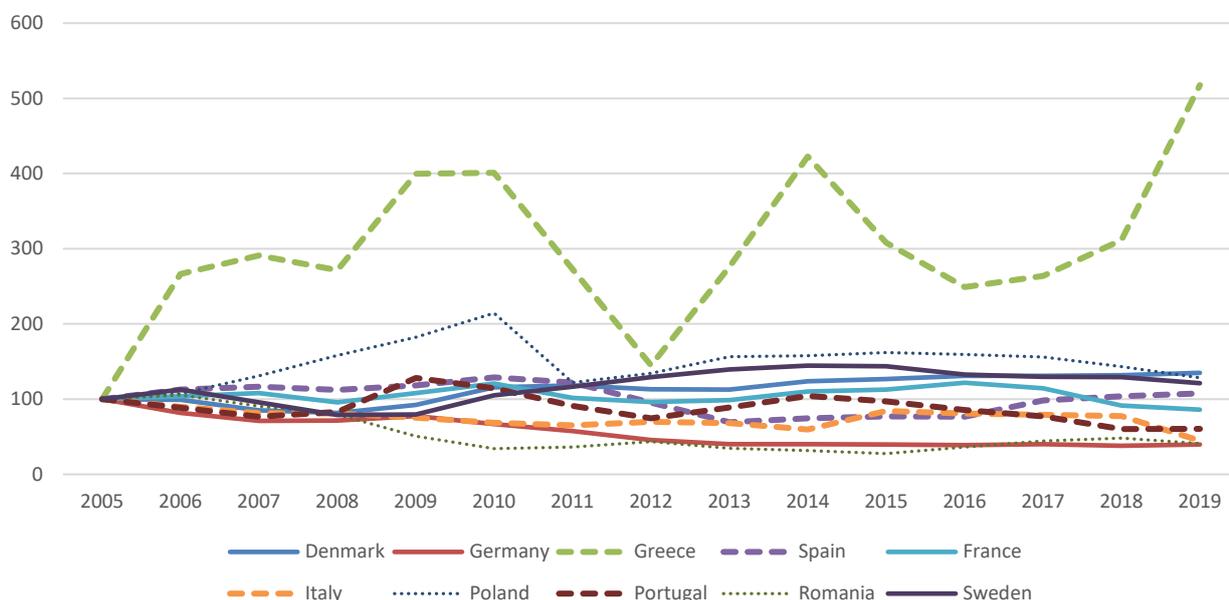


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Per quanto riguarda le misure di attivazione, quindi la parte di politiche attive in senso stretto, a livello complessivo la spesa, sempre valutata a prezzi costanti, si attesta su livelli superiori rispetto all'anno base in Grecia (che partiva da un livello molto basso nel 2005),

Danimarca, Polonia, Svezia e Spagna mentre sotto la linea del 100 si collocano Francia, Portogallo, Italia, Romania e Germania.

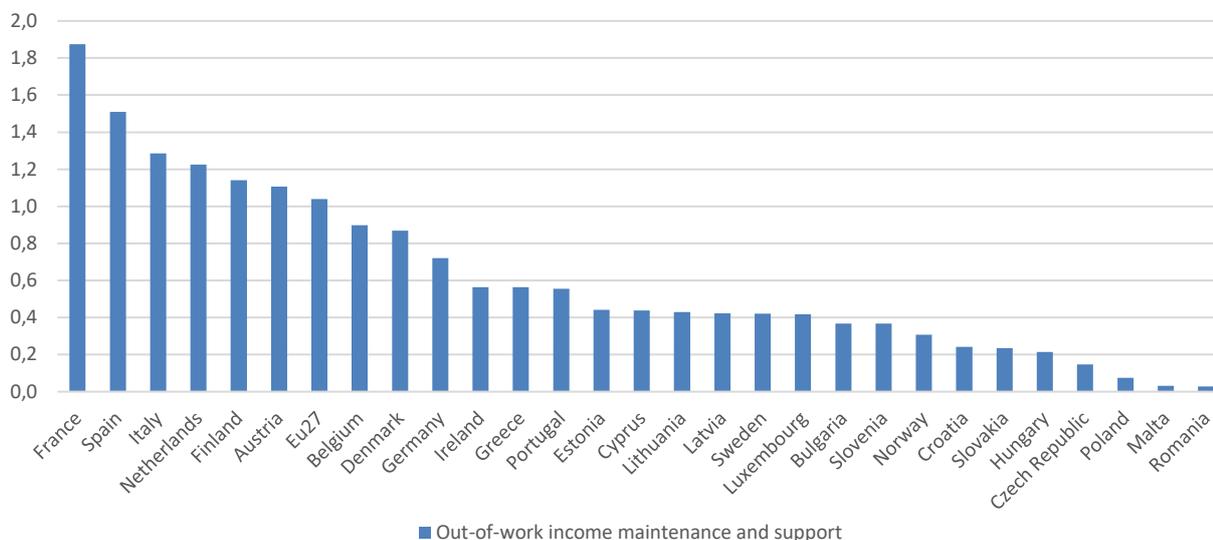
Fig. 20 Andamento della spesa per servizi per politiche attive, valori a prezzi costanti (2010), in alcuni paesi europei. Numeri indice base 2005=100



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Venendo alle politiche passive, identificate come “support”, le misure di sostegno LMP nella definizione europea coprono l'assistenza finanziaria che mira a compensare le persone per la perdita di salario o stipendio (mantenimento e sostegno del reddito da lavoro, vale a dire principalmente indennità di disoccupazione) o che facilita il pensionamento anticipato. Nel grafico è riportata solo la spesa per il sostegno al reddito nelle circostanze già citate nei paesi europei: come si evince Francia, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Finlandia e Austria spendono quote di Pil superiori alla media europea pari a circa l'1%. All'estremo opposto si collocano invece Malta e i paesi dell'ex blocco sovietico.

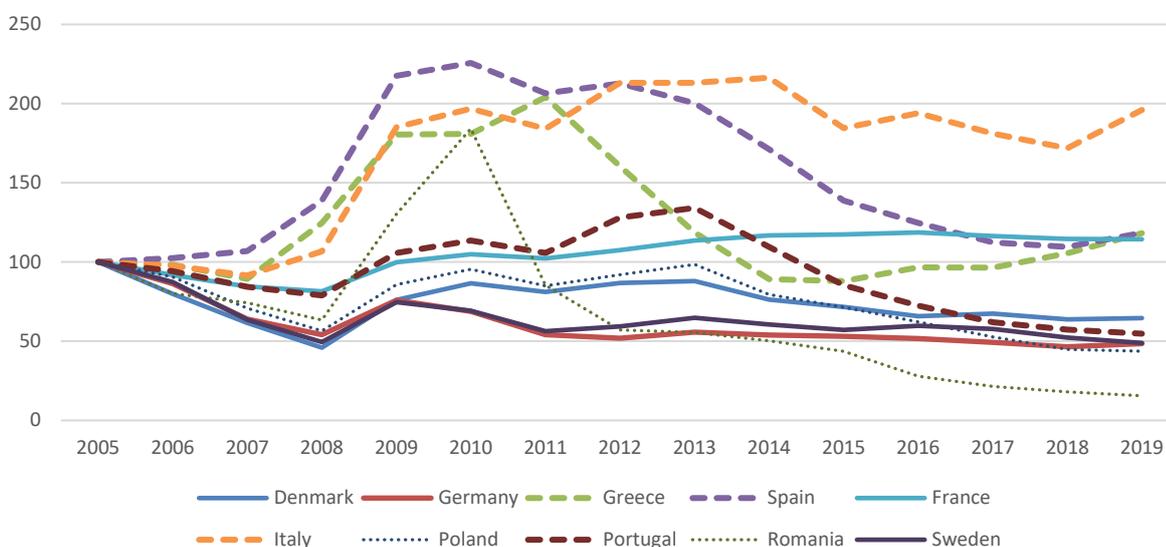
Fig. 21 Spesa per sostegno al reddito in caso di fuoriuscita dal mercato del lavoro. Val. % sul Pil. Anno 2019



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Come ricordato in precedenza, questo tipo di interventi è particolarmente rilevante per mitigare gli effetti del ciclo economico soprattutto nei periodi di crisi. Questo ruolo emerge anche dalla figura successiva, in cui la dinamica della spesa per il supporto in fasi di disoccupazione in alcuni paesi europei è analizzata attraverso la serie di numeri indice a base 2005=100. Anche in questo caso i valori sono espressi a prezzi costanti. Emerge una spesa in crescita rispetto all'anno base in Italia, Francia, Spagna e Grecia; gli altri paesi invece hanno ridotto il volume di spesa destinata alle politiche passive anche se con una dinamica non costante nel tempo. Gli effetti della crisi si possono rintracciare, anche se con intensità diverse, in tutti i paesi esaminati. Nel biennio 2006-2007 la spesa passiva era in calo rispetto al 2005: l'impatto della crisi economica del 2008 si evidenzia in tutti i paesi anche se per alcuni la risalita della spesa passiva comincia nel 2008 (Spagna, Grecia, Italia) mentre in altri l'aumento si osserva dal 2009.

Fig. 22 Andamento della spesa per sostegno al reddito in caso di fuoriuscita dal mercato del lavoro, valori a prezzi costanti (2010), in alcuni paesi europei. Numeri indice base 2005=100



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

4. Reddito minimo e politiche attive del lavoro in Italia

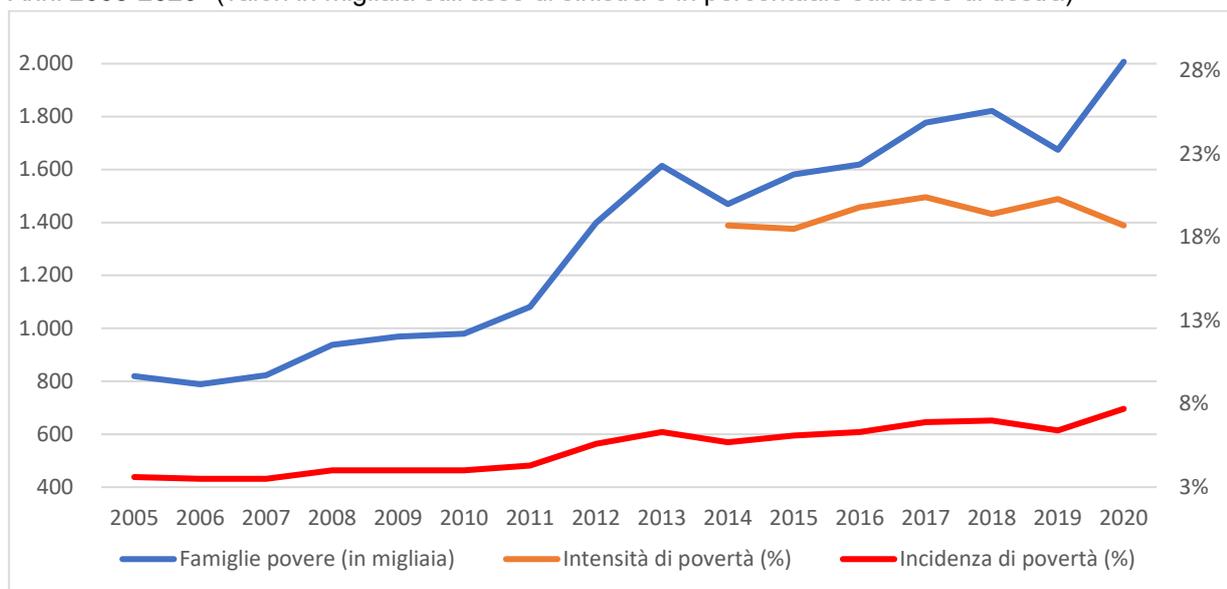
4.1 Profili di povertà e reddito minimo in Italia

Arrivati a questo punto possiamo concentrare l'attenzione sulle forme di integrazione tra politiche contro la povertà e politiche attive del lavoro, con una particolare attenzione al caso italiano di cui sono state già tracciate le coordinate di fondo rispetto al quadro dei welfare europei. Come abbiamo già fatto notare, negli ultimi anni, le politiche di contrasto della povertà sono state al centro di profonde trasformazioni. Per una più approfondita ricostruzione delle tappe che hanno contrassegnato una simile trasformazione si rinvia al box *“Gli schemi di reddito minimo in Italia, dalle prime sperimentazioni alla misura nazionale”*. Negli ultimi decenni, complice la crisi e l'allargarsi dell'area del lavoro povero, tutti i paesi europei, da ultimo anche Grecia e Italia, sono intervenuti su questo pilastro socio-assistenziale aumentando la spesa in misura significativa e introducendo una ampia varietà di strumenti: trasferimenti diretti (in primis il reddito minimo garantito), crediti fiscali (volti ad aumentare il rendimento netto dei salari), politiche attive del lavoro e non ultimo servizi sociali “dedicati” (per l'abitazione, l'istruzione e la cura dei figli, la salute). Lo

scoppio della crisi del 2008-2009 ha dato una accelerazione a queste riforme. Da un lato, molti governi hanno reagito al primo shock occupazionale (quello del 2008-2009) o facendo ricorso a strumenti tradizionali, come è stato in Italia per la riforma (in deroga) degli ammortizzatori sociali del 2009, oppure allargando la copertura dei redditi minimi garantiti esistenti, anche attraverso servizi sociali dedicati e misure di welfare fiscale (Ciarini, Girardi, Pulignano 2020). Dall'altro, a fronte di un consistente aumento dei beneficiari, i criteri di accesso, i controlli e le condizionalità all'attivazione sono stati ristretti, sia nel quadro di persistenti differenze tra i diversi paesi europei. In effetti, rispetto a una fase iniziale in cui il reddito minimo era sostanzialmente concepito come misura assistenziale in favore dei poveri, nel corso degli anni ha subito una torsione attivante, fino a diventare in molti casi uno strumento di integrazione ai redditi dei *working poor*, vale a dire quei lavoratori che pur lavorando dispongono di redditi familiari al di sotto della soglia di povertà. Una situazione che è stata esacerbata dagli effetti differenziati della pandemia (v. le evidenze nel primo capitolo di questo Rapporto). In Italia, il contrasto alla povertà è stato a lungo confinato in un ambito residuale del sistema di welfare. Solo negli anni più vicini a noi c'è stata una crescita significativa della spesa. Dalla Social card al SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva), queste misure introdotte dalla seconda metà degli anni Duemila costituivano interventi assolutamente residuali rispetto agli omologhi dispositivi europei. Si rimanda all'appendice di questo capitolo per una più approfondita ricostruzione delle tappe che hanno contrassegnato la strada in Italia delle misure di reddito minimo.

Di fronte all'insufficienza delle risposte messe in campo la domanda di assistenza è cresciuta costantemente in quantità e qualità. Dal 2006 i livelli di povertà hanno registrato aumenti quasi ininterrotti raggiungendo picchi storici di crescita. Nel 2012 (vedi fig. 23), anno di crescita esponenziale del fenomeno, l'Istat censiva 9.563.000 persone, pari al 15,8% della popolazione, in condizione di povertà relativa e 4 milioni 814.000 pari al 7,9% della popolazione in condizione di povertà assoluta (Istat 2012). Il numero di famiglie era aumentato rispetto al 2011 del 33% e nei 5 anni precedenti le persone a rischio di povertà erano aumentate di 2 milioni. Il 2012 viene ricordato come l'anno in cui si è verificato l'incremento più rilevante dei precedenti 11 anni. È anche in considerazione di questa pressione dal lato della domanda che nel 2016 viene istituito il primo intervento propriamente detto di contrasto alla povertà, paragonabile a quanto già previsto da tempo in altri paesi europei.

Fig.23. Numero di famiglie in povertà assoluta, incidenza e intensità di povertà per ripartizione geografica. Anni 2005-2020* (valori in migliaia sull'asse di sinistra e in percentuale sull'asse di destra)



NB: I dati sull'intensità della povertà sono disponibili solo dal 2014

Fonte: Istat 2021

In effetti prima con il Rei e poi con il Reddito di Cittadinanza (RdC) l'Italia ha colmato un gap pluriennale, essendo rimasto fino al 2017 l'unico paese a non essersi ancora dotato di una politica nazionale contro la povertà²². È stato tuttavia con l'RdC che le dimensioni della spesa e dei beneficiari hanno raggiunto livelli paragonabili a quelli dei principali paesi europei. Lo testimonia il livello di take-up, che indica la percentuale di beneficiari effettivi rispetto alla popolazione avente diritto. In confronto ad altri paesi, il livello italiano è addirittura superiore a quello di gran parte dei paesi europei (Pacifico 2021), segno questo di una misura che si è rivelata capace di raggiungere un'ampia platea di beneficiari (anche al netto delle sue distorsioni interne tra vari gruppi di utenti target), fornendo un sostegno fondamentale a proteggere gli strati sociali più poveri dalle conseguenze della pandemia.

La crisi sanitaria si è abbattuta su un Paese in cui nel 2019 quasi 15,4 milioni di persone risultavano a rischio di povertà ed esclusione sociale, definite come persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno una delle tre condizioni fra bassa intensità di lavoro, rischio di povertà o severa deprivazione materiale: si tratta del 25,6% del totale. Oltre la metà di queste persone erano residenti nel Mezzogiorno (42,2% l'incidenza sulla popolazione). Nello stesso anno, 4,6 milioni di persone erano povere, di cui poco meno della metà sempre nel Mezzogiorno (45,1%). Il 2019 era stato il primo anno in cui, dopo quattro anni di crescita, la povertà assoluta aveva subito una battuta d'arresto, pur restando su livelli superiori rispetto al periodo pre-crisi, soprattutto per il miglioramento delle condizioni delle famiglie più in difficoltà. Ma è stato anche l'anno in cui è avvenuta l'introduzione di una misura importante di contrasto alla povertà come il RdC che nella seconda metà del 2019 aveva già raggiunto oltre un milione di famiglie.

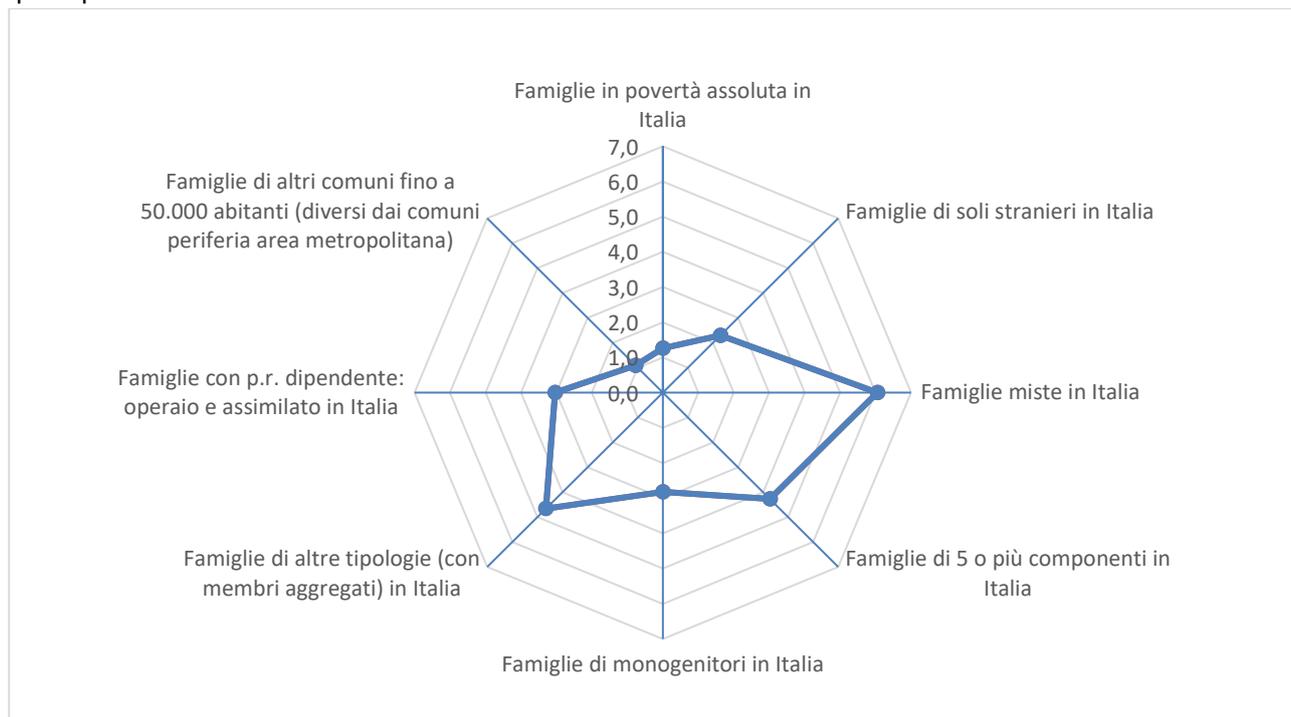
Nel 2020, a distanza di 8 anni rispetto l'*annus horribilis* del 2012, la situazione non è di ancora migliorata, nonostante le diverse misure sperimentali e poi definitive introdotte. Oggi sono in condizione di povertà assoluta poco più di due milioni di famiglie (7,7% del totale da 6,4% del 2019) e oltre 5,6 milioni di individui (9,4% da 7,7%). Dopo il miglioramento del 2019, nell'anno della

²² Per un riepilogo delle tappe che hanno scandito le riforme delle politiche contro la povertà in Italia si veda la tabella in appendice

pandemia la povertà assoluta è nuovamente aumentata, raggiungendo il livello più elevato dal 2005.

La povertà è aumentata ovunque tra il 2019 ed il 2020 e in misura maggiore a Nord. Tuttavia, se analizziamo meglio le differenze tra l'incidenza in termini di povertà assoluta scopriamo che a caratterizzare gli incrementi maggiori sono anche altre variabili strumentali (vedi fig. 24). A fronte di un aumento di 1,3 punti percentuali dell'intensità della povertà assoluta in Italia alcune categorie hanno risentito maggiormente gli effetti della crisi pandemica: le famiglie numerose e le famiglie miste peggiorano rispettivamente di 4,3 e 6,1 punti percentuali, mentre le famiglie povere con membri aggregati (altri residenti che non compongono il nucleo familiare stretto) aumentano di 4,7 punti. A trainare l'aumento della povertà al Nord è quindi soprattutto la componente di famiglie miste la cui povertà nel Nord Italia è peggiorata di ben 8,4 punti percentuali, mentre nelle altre regioni d'Italia la categoria non è misurabile per scarsa rappresentatività campionaria. Altra caratteristica del *lock down* è stata sicuramente il peggioramento delle famiglie il cui rispondente risultata occupato in mansioni operaie o assimilabili (in aumento di 3 punti percentuali le famiglie povere in Italia, rispetto al +0,6 degli inoccupati). Questo a dimostrazione che gli effetti della pandemia si sono concentrati sulla popolazione attiva, ma occupata in basse qualifiche. Questo dato risulta interessante anche a fronte del fenomeno relativo alla crescita del lavoro povero in Italia, ormai registrato da numerosi indicatori, (Marucci e De Minicis, 2019).

Fig. 24. Variazione della povertà assoluta nel 2020 rispetto al 2019 secondo alcune caratteristiche, punti percentuali



Fonte: elaborazioni INAPP su base Istat 2021

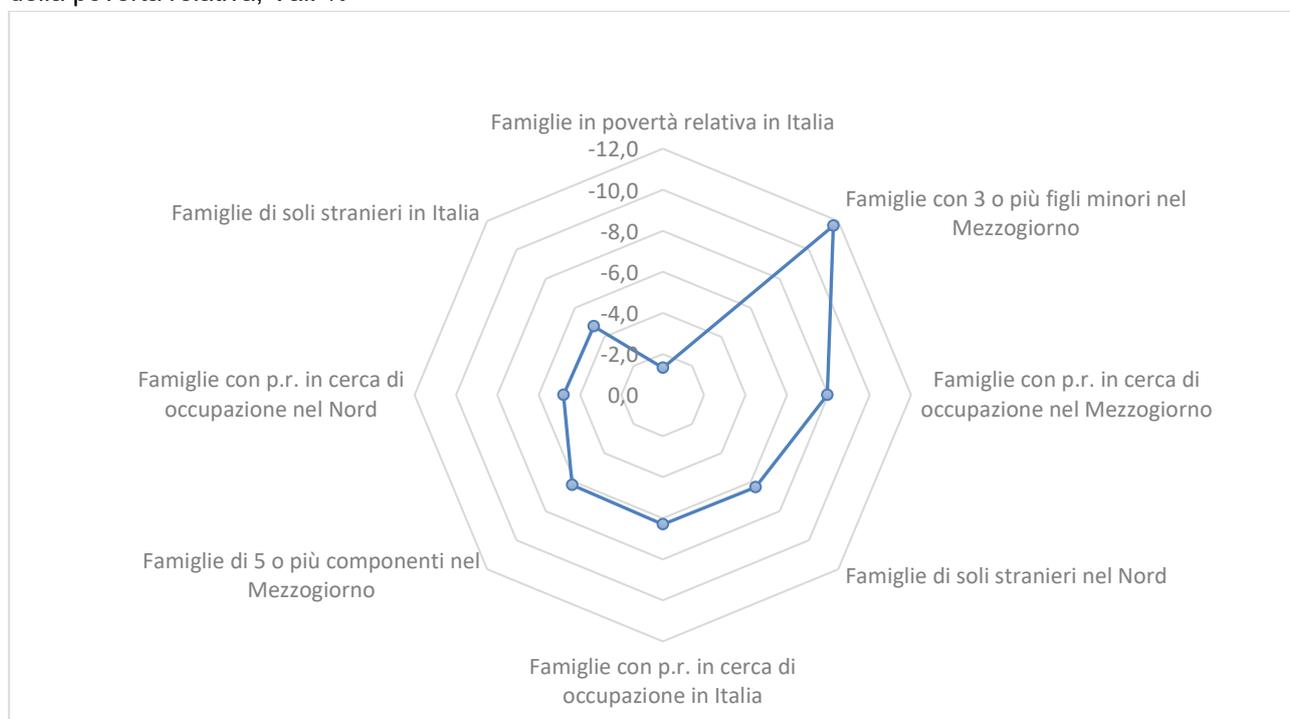
In termini di aree geografiche (Nord, Centro e Sud), se consideriamo la maggior quota di beneficiari di RdC nel Mezzogiorno (INPS, 2021) possiamo generalizzare un impatto positivo delle misure di contrasto alla povertà nel contenere l'aumento della povertà assoluta in queste regioni, in cui si osserva un aumento di 0,8 punti percentuali dell'incidenza della povertà assoluta, inferiore rispetto al +1,7 del Nord; soprattutto, si registra una riduzione delle famiglie povere di soli stranieri al Sud (-4,3 punti percentuali) rispetto a un consistente aumento al Centro (+4,2) e al Nord (+3,8).

Nel Centro a peggiorare sono le condizioni delle famiglie residenti nei centri area metropolitana, con un'incidenza che passa dal 2,0% al 3,7% mentre nel Sud l'incidenza di povertà cresce, dal 7,6% al 9,2%, nei comuni fino a 50mila abitanti (diversi dai comuni periferia area metropolitana).

In generale, tra il 2020 e il 2019 diminuisce l'intensità della povertà, che misura "quanto poveri sono i poveri", passando dal 20,3% al 18,7%: questo significa che si è ridotta la distanza fra la spesa media mensile delle famiglie povere e la linea di povertà. Questa dinamica probabilmente è dovuta sia al livello più basso di consumi nel 2020 sia agli strumenti di sostegno al reddito introdotti a seguito del *lockdown* (reddito di cittadinanza, reddito di emergenza, estensione della Cassa integrazione guadagni, ecc.).

La povertà relativa ugualmente risulta diminuita, soprattutto nel Mezzogiorno (vedi figura 25). Questo solitamente non significa che siano migliorate le condizioni di vita generali, ma che, a fronte di una riduzione dei consumi per le famiglie che spendevano di più, si è ridotto lo svantaggio o la distanza con le famiglie che spendono di meno.

Fig. 25. Variazione della povertà relativa nel 2020: differenza su alcune variabili rispetto al 2019 (incidenza della povertà relativa, Val. %)



Fonte: elaborazioni INAPP su base Istat 2021

Se nel 2020 le famiglie sotto la soglia di povertà relativa sono poco più di 2,6 milioni, che corrisponde al 10,1% del totale (erano l'11,4% nel 2019), è andando ad analizzare alcune categorie che si riscontrano i più marcati miglioramenti. Sicuramente a trainare il fenomeno è la diminuzione fra le famiglie numerose (3 o più figli) nel Mezzogiorno, che registrano un calo di 11,7 punti percentuali nel 2020. Anche questo effetto, con la diminuzione di otto punti percentuali di famiglie il cui principale rispondente è in cerca di occupazione nel Mezzogiorno, è in parte ascrivibile ai primi effetti del Reddito di Cittadinanza, proprio per la sua maggiore diffusione nel Sud Italia. Leggendo queste dinamiche si deve comunque tener sempre presente che la povertà e la sua intensità è storicamente più alta nelle regioni meridionali e che quindi effetti relativi ad una riduzione del fenomeno vengono amplificati notevolmente. Si consideri infatti che nel solo Mezzogiorno il 13,6% della popolazione residente (quasi 2,8 milioni di persone) vive in condizione di grave deprivazione; mentre nel Nord-Est la quota è 2,9%. Nel Nord Italia a rappresentare le

famiglie più povere in termini relativi sono quelle miste e famiglie con stranieri, rispettivamente il 25,1% e il 23% delle famiglie povere del Nord. In diminuzione in queste regioni risultano le famiglie di soli stranieri, che comunque rappresentano il 22% nel 2020, e le famiglie il cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione.

4.1.1 Povertà multilivello: migranti non inclusi

Gli individui stranieri in povertà assoluta sono oltre un milione e 500mila, con una incidenza pari al 29,3%, contro il 7,5% dei cittadini italiani. Il dato è sempre stato allarmante anche fra le famiglie e si concentra nelle regioni del Mezzogiorno toccando picchi del 36,2% nel 2019 (più di una famiglia di soli stranieri su 3 nel Sud è sotto il livello di povertà assoluta). Se consideriamo le famiglie con stranieri in cui è presente un minore il dato è ancora più esplicito, rappresentando il 35,2% delle famiglie povere al Sud, il 30,7% al Nord e il 18,9% al Centro.

Tabella 5. Incidenza di povertà assoluta per presenza di stranieri in famiglia e ripartizione geografica, Val. %, Anni 2019-2020

Presenza di stranieri in famiglia	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Famiglie di soli italiani	4,0	5,4	3,1	3,7	7,4	8,4	4,9	6,0
Famiglie miste	15,7	24,1	*	18,8	*	*	16,1	22,2
Famiglie di soli stranieri	24,6	28,4	15,7	19,9	36,2	31,9	24,4	26,7
<i>Famiglie con stranieri</i>	21,9	27,0	15,5	19,6	32,1	28,3	22,0	25,3

* valore non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, 2021

In termini numerici questo fenomeno merita di essere approfondito. Se una famiglia di stranieri su tre è oggettivamente a rischio di povertà, i valori assoluti mostrano come il numero complessivo degli individui che compongono tali famiglie risulta effettivamente ridotto (tabella 6). Tale comparazione dovrebbe tradursi in un incentivo a debellare con estrema efficacia i livelli di povertà, in particolare per questa fascia di popolazione, raggiungendo un numero ragionevole di famiglie e individui si diminuirebbe infatti il livello di povertà assoluta e relativa in molte ragioni d'Italia. Questo perché ovviamente le famiglie di stranieri, con stranieri e miste vivono con maggiore probabilità sotto i livelli di sufficienza e non godono spesso di percorsi di accompagnamento al lavoro e di inserimento sociale al pari delle famiglie di soli italiani.

Tabella 6. Individui in povertà assoluta per cittadinanza e ripartizione geografica, Val. migliaia, Anno 2020

Cittadinanza	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Individui italiani	1.597	514	1.979	4.089
Individui stranieri	957	275	280	1.512
Totale	2.554	788	2.259	5.602

Fonte: Istat, 2021

4.1.2 Povertà multilivello: la casa

L'incidenza di povertà assoluta in Italia varia anche a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive, e la situazione è particolarmente critica per chi vive in affitto (vedi tab.

4). Le oltre 866mila famiglie povere in affitto rappresentano il 43,1% di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto pari al 18,3% sul totale delle famiglie residenti. Va considerato che il titolo di godimento dell'abitazione è fortemente legato all'età della persona di riferimento, così come alla cittadinanza dei componenti. Infatti, le famiglie con persona di riferimento giovane (frequentemente con minori al loro interno) e quelle con stranieri, vivono più frequentemente in affitto, poiché scontano sia una minore capacità reddituale sia una minore probabilità di avere accumulato risparmi o di aver avuto accesso a beni ereditari. Poiché la spesa media mensile complessiva delle famiglie in povertà assoluta è molto più bassa di quella delle altre (918 euro contro 1.938), la voce per l'affitto pesa per il 35,9% sul totale delle spese familiari quando si è poveri (39,0% nel Nord, 36,0% nel Centro, 31,0% nel Mezzogiorno) e per il 22,3% quando non si è poveri.

Tabella 7. Famiglie in povertà assoluta per titolo di godimento dell'abitazione. Anno 2020 (valori assoluti in migliaia e incidenza percentuale)

Titolo di godimento dell'abitazione	Famiglie povere con stranieri		Totale famiglie povere	
	valori assoluti	incidenza %	valori assoluti	incidenza %
Affitto	402	28,7	866	18,1
Proprietà	89	15,0	890	4,7
Usufrutto e uso gratuito	78	30,8	252	10,6
Totale	569	25,3	2.007	7,7

Fonte: Istat, 2021

Sebbene le proporzioni tra affittuari e proprietari non abbiano subito variazioni drastiche negli ultimi anni e in questo settore non si registrino importanti differenze tra Nord e Sud Italia, l'importanza di non dipendere da un affitto, soprattutto per i giovani che ne sono i maggiori utilizzatori e contemporaneamente una delle categorie meno solide dal punto di vista reddituale, è risultata evidente durante il *lockdown*, quando la dimensione casalinga ha dovuto fare da sintesi tra spazi vitali, affettivi e lavorativi. Il titolo di godimento dell'abitazione resta una variabile che contrassegna fasce di popolazione meno abbienti: se nel primo quintile di redditi il 56,6% risulta affittuario, nell'ultimo quintile corrispondente ai redditi più elevati gli affittuari corrispondono al 4% della popolazione, contro il 90,3% di proprietari (Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie). In altri termini si può facilmente verificare come l'incidenza della povertà sia drasticamente maggiore in famiglie affittuarie (25,4%) rispetto a famiglie proprietarie di immobili (vedi tabella 8).

Tabella 8. Incidenza di povertà assoluta fra le famiglie con minori per titolo di godimento dell'abitazione, Val. %, Anno 2020

Titolo di godimento dell'abitazione	2020
Affitto	25,4
Proprietà	7,0
Usufrutto e uso gratuito	13,3

Fonte: Istat, 2021

Di particolare importanza risulta inoltre la tipologia del comune di residenza. Se nel Centro e nel Nord Italia i livelli di povertà crescono nei piccoli Comuni con meno di 50.000 abitanti, nel Sud la percentuale di famiglie in condizione di povertà relativa nei piccoli centri è identica a quella registrata fra le famiglie che vivono nelle aree metropolitane (vedi tabella 9).

Tabella 9. Incidenza di povertà relativa per tipologia del comune di residenza e ripartizione geografica (a). Val. %, Anni 2019-2020

Tipologia di comune	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Centro area metropolitana	6,8	5,8	3,5	4,8	21,5	18,1	8,9	8,3
Periferia area metropolitana e comuni con 50.001 abitanti e più	5,8	5,8	6,4	5,8	19,6	18,5	10,0	10,0
Altri comuni fino a 50.000 abitanti (diversi dai comuni periferia area metropolitana)	7,3	6,7	10,6	7,8	21,7	18,3	12,9	10,8

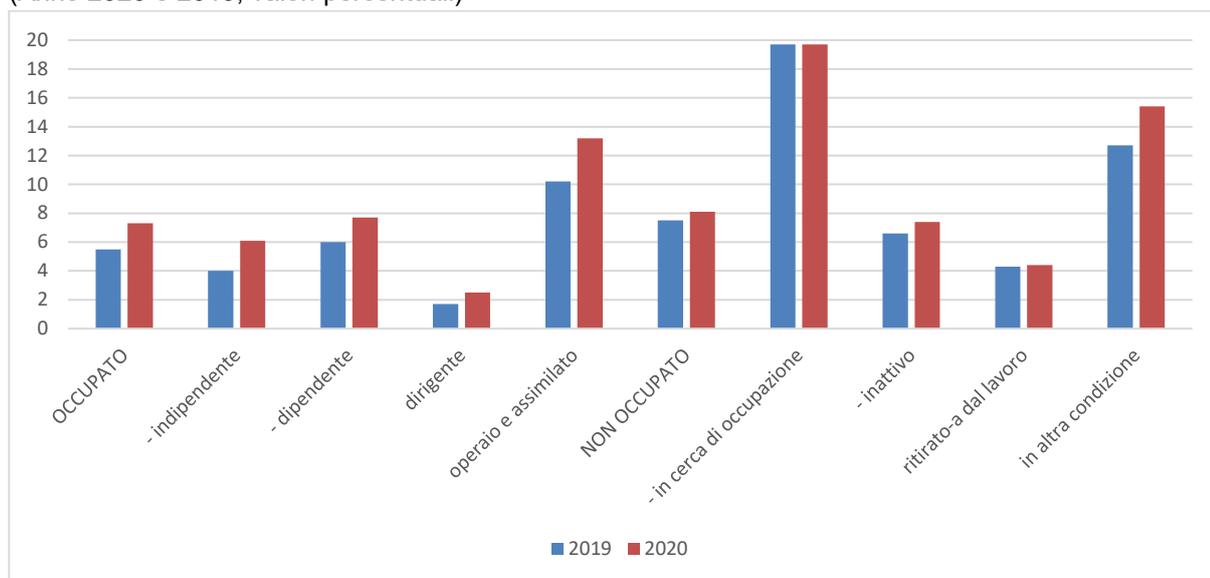
Fonte: Istat, 2021

Le persone senza dimora, secondo gli ultimi dati relativi ad uno studio ad hoc commissionato dal MLPS ad Fio.PSD e Caritas (2014), sono oltre 50 mila, ovvero le persone che nei mesi di novembre e dicembre 2014, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine, corrispondenti al 2,43 per mille della popolazione (0,24%). Si tratta per lo più di uomini (85,7%), stranieri (58,2%), con meno di 54 anni (75,8%). Il valore è maggiore rispetto a tre anni prima (2011), quando i senza fissa dimora rappresentavano il 2,31 per mille della popolazione residente negli stessi Comuni (47 mila 648 persone). In particolare, tale valore si è registrato in aumento nel Sud Italia (dall'8,7 all'11,1 per cento).

4.1.3 Povertà multilivello: i lavoratori poveri

Come dimostrato da molte analisi (Barbieri et al., 2018; Cappellari, 2002; Garnerò, 2018; D'Amuri, 2017; Lucifora, Ferraris, 2019; Raitano et al., 2020) il lavoro povero è un fenomeno di recente espansione, sebbene in Italia non esistano definizioni ufficiali di *in-work poverty*, *working poor* e *low-wage employment* (Strati, 2010; Marucci, De Minicis, 2019). Come non esistono politiche specifiche dirette a contrastarlo (potrebbe esserlo l'introduzione di un salario minimo, attualmente in discussione) in quanto unite, nella pratica, a quelle di contrasto della povertà, essendo il lavoratore povero individuato come persona occupata (dipendente o autonomo) i cui redditi non permettono al nucleo familiare di superare la soglia di povertà relativa o, nella versione utilizzata da Eurostat, la soglia di rischio di povertà (il 60% del reddito mediano disponibile). In una fotografia che riguarda il 2020 (ultimi dati disponibili), tale fenomeno è ben visibile nella sua preoccupante realtà: nonostante le famiglie povere italiane continuino a caratterizzarsi per assenza di occupazione (20% del totale) senza alcuna alterazione in questo segmento tra il 2019 e il 2020, nello stesso periodo vediamo crescere la quota di occupati nell'alveo della povertà assoluta con un aumento dal 5,5% al 7,3% delle famiglie povere (vedi figura 26). Questo aumento di povertà si distribuisce sia tra i dipendenti (che passano da 6% al 7,7%) sia tra gli autonomi (che passano dal 4% al 6,1%). Tuttavia, gli aumenti più significativi si registrano all'interno di professioni operaie o assimilate, con un salto dal 10% al 13,2%, presumibilmente a fronte del *lockdown* che ha colpito nel 2020 maggiormente il settore dell'edilizia. Significativo, infine, l'aumento della povertà fra le persone che non sono in cerca di occupazione (in altra condizione – diversa da ritirati dal lavoro), , in aumento dal 12,7% del 2019 al 15,4% del 2020.

Fig. 26. Famiglie in povertà assoluta per condizione e posizione professionale della persona di riferimento (Anno 2020 e 2019, valori percentuali)



Nota: Nel 2019 il valore non è significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.
 NB. La definizione di occupato e di persona in cerca di occupazione segue la classificazione ILO.
 Fonte: nostra elaborazione su dati Istat 2021

4.2 Gli effetti del Reddito di Cittadinanza sulla mitigazione della povertà e le prospettive future

Sul contributo al contrasto della povertà del RdC i dati mostrano chiaramente un impatto positivo. Già nel 2019 l'Istat aveva stimato circa 146 mila famiglie e 447 mila individui in meno in condizione di povertà assoluta rispetto al 2018. Questo effetto è continuato anche nella crisi sanitaria, anche grazie alle altre misure di salvaguardia del reddito messe in campo dal governo: cassa integrazione in deroga, Reddito di emergenza (Rem). Sempre secondo l'Istat (2021), scomponendo l'effetto fra le diverse misure, la Cassa integrazione e il RdC/PdC hanno inciso nel 2020 sulla riduzione dell'indice di Gini e sul rischio di povertà, rispettivamente, di -1,2 e -0,8 punti percentuali: a questi si aggiungono 0,4 e 2,1 punti in meno dovuti all'introduzione delle misure straordinarie (in particolare al Rem sono attribuibili -0,1 punti sul Gini e -0,2 sul rischio di povertà).

Restano invece criticità sul fronte dei servizi, sia quelli deputati alla presa in carico socio-assistenziale, sia tutto l'ambito delle politiche del lavoro. Da questo punto di vista, l'implementazione del RdC ha seguito una traiettoria da un lato certamente espansiva della spesa pubblica (e questo è una novità rispetto agli anni precedenti contrassegnati da tagli), dall'altro in linea con una tradizione istituzionale orientata soprattutto ai trasferimenti piuttosto che ai servizi.

La debolezza cronica dei servizi per l'inserimento lavorativo (evidenziata nel confronto con i partner europei) è una questione che si rileva anche dalla comparazione europea, con una spesa dedicata stagnante oltre che inferiore a quella dei principali paesi europei (vedi ancora fig. 20). A fronte di un significativo aumento di spesa nei trasferimenti, i servizi sono rimasti in condizioni critiche. Non a caso con il PNRR, il nuovo programma di politiche attive GOL più interventi dedicati, prevedono il raddoppio delle dotazioni di organico dei Centri per l'Impiego, dagli attuali 11 mila dipendenti a 22 mila entro il 2025. Per quanto riguarda tuttavia i beneficiari di RdC, il rafforzamento dei servizi non è detto che produca in automatico un innalzamento delle basse performance sin qui registrate. Sono certamente un elemento imprescindibile di un buon sistema di

politiche attive del lavoro. Ma non la soluzione a tutti i problemi del mancato inserimento lavorativo, soprattutto nei confronti di beneficiari estremamente fragili come quelli che accedono al RdC. Come è noto con la sua introduzione è stato istituito un doppio canale di presa in carico, da un lato quello sociale riservato ai soggetti non attivabili per condizioni di partenza oggettive, dall'altro quello riservato a chi ha chance di rientrare nel mercato del lavoro attraverso i centri per l'impiego. Il fatto è che anche per questi ultimi i dati evidenziano una situazione di forte vulnerabilità e fragilità, fatta di bassa scolarizzazione, bassi livelli di professionalità acquisite, debole permanenza pregressa nel mercato del lavoro. Lo rileva anche il Rapporto della Commissione di valutazione del Reddito di Cittadinanza (2021), dove si evidenzia come al 30 Settembre 2021 quasi il 72% dei beneficiari soggetti al Patto per il lavoro presentava, a livello nazionale, un titolo di istruzione di livello non superiore all'istruzione secondaria di I grado. I beneficiari presentano inoltre, nel complesso, basse probabilità di accesso all'occupazione, che divengono ancor più contenute nelle regioni meridionali, dove la domanda di lavoro è estremamente debole. Questo dato emerge con chiarezza dall'indice di *profiling* che definisce il profilo personale di occupabilità: fissato a 1 il grado più elevato di difficoltà nel collocamento, il valore medio per i soggetti chiamati a sottoscrivere il Patto per il lavoro si attesta a 0,8 (*ivi*). Ancora, per quanto riguarda l'*attachment* al mercato del lavoro, il Rapporto mostra evidenti criticità di partenza. Considerando le giornate complessivamente lavorate, solo poco più di un beneficiario con esperienza professionale su quattro ha superato i 18 mesi di occupazione negli ultimi due anni (26,2%), mentre oltre il 25% (più di uno su quattro) ha lavorato meno di tre mesi, di cui il 10,6% per un numero complessivo di giornate inferiore al mese e il 14,6% tra 1 e 3 mesi (*ivi*). Un ultimo elemento da sottolineare riguarda il tasso dei posti vacanti che misura il rapporto tra posti di lavoro per i quali è in corso una ricerca di personale e il totale di posti di lavoro occupati e vacanti. Di recente l'Istat (2021) ha evidenziato come nel secondo trimestre 2021 il tasso sia aumentato di 0,6 punti percentuali su base congiunturale e di 1,0 su base annua. Da più parti questo incremento è stato interpretato come uno degli effetti "perversi" dei sussidi, ovvero il fatto di scoraggiare l'occupazione. In realtà, i dati Istat (*ivi*) segnalano sì un aumento dei posti vacanti, ma prevalentemente in settori (attività tecniche e professionali, servizi alle imprese), nei quali è praticamente nulla la presenza di beneficiari di RdC, molto più presenti nei comparti del basso terziario (a bassa produttività e bassi salari). Anche in questi comparti, ricorda ancora il Rapporto (*ivi*) il tasso di posti vacanti è in aumento (anche per effetto della fisiologica ripartenza dopo le chiusure e i ripetuti lockdown), ma senza significativi scostamenti rispetto ai trimestri pre-covid.

Insieme ai fattori di freno all'inserimento lavorativo da ricondurre alle condizioni di partenza dei beneficiari, questi dati evidenziano la necessità di considerare maggiormente la quantità e qualità della domanda di lavoro, soprattutto nei contesti territoriali più problematici. Le politiche attive del lavoro e con esse le condizionalità, da sole non bastano a garantire l'inserimento lavorativo, se non si presta attenzione anche alla domanda di lavoro. Nelle regioni del Mezzogiorno, ma anche in molte aree interne delle regioni del Centro e del Nord, la scarsità della domanda è un fattore strutturale, contro il quale il solo intervento sul mismatch tra domanda e offerta rischia di avere scarsi effetti, se non riprodurre indirettamente un diverso circuito di dipendenza dai trasferimenti, così come da stage e tirocini che poi non si traducono in inserimenti lavorativi. Le alternative in questo quadro appaiono due. Da un lato, si può optare di irrigidire ulteriormente le condizionalità e la spinta a rientrare nel lavoro a qualunque costo (come i recenti provvedimenti governativi sembrano fare intravedere). Dall'altro, si potrebbe optare per un allargamento dei percorsi di inserimento attivo, puntando a programmi che esplicitamente mettano a tema la creazione diretta di nuova occupazione, attraverso partenariati territoriali in cui coinvolgere i diversi stakeholders, pubblici, privati, di terzo settore, attivi nei territori (si veda Ciarini e Villa 2021). Inoltre, data la scarsità delle occasioni di lavoro, si potrebbe incentivare

maggiormente il cumulo tra sussidi e redditi da lavoro, con meccanismi più incentivanti di quelli previsti nel RdC (si veda ancora il Rapporto della Commissione di Valutazione del Reddito di Cittadinanza 2021). Attualmente se un beneficiario trova un lavoro, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato. Si tratta nei fatti di un meccanismo che rende poco conveniente combinare lavoro e sussidio, mentre invece corre il rischio di rendere più vantaggiosa l'inattività. Una riduzione dell'aliquota marginale potrebbe incentivare maggiormente non solo il lavoro ma anche l'emersione da quello sommerso. Sussidi di questo tipo sotto forma di in-work benefits sono già presenti in molti paesi europei, combinando due caratteristiche principali. Da un lato incentivano il lavoro regolare, riducendo il vantaggio della fruizione passiva dei sussidi. Dall'altro offrono un sostegno a quella platea di lavoratori poveri (working poors) che nei fatti si trovano in condizioni di rischio pur in presenza di una attività lavorativa dai rendimenti estremamente bassi.

In ultimo, una considerazione merita la componente in servizi sociali (cura, conciliazione) delle politiche di contrasto alla povertà. Anche nell'implementazione del RdC il loro contributo è stato residuale. In questo si rileva una continuità con un modello sociale che rimane schiacciato sui trasferimenti a detrimento degli interventi in-kind. Entrambi i canali, quello sociale e lavorativo, dovrebbero essere rafforzati in termini di servizi integrativi. Nei confronti dei beneficiari che sottoscrivono il patto per l'inclusione sociale (vale a dire i soggetti più vulnerabili che non più di tanto possono essere attivati) andrebbe esteso il legame tra la fruizione del sussidio e l'accesso a servizi sociali ad hoc legati alla salute, alla cura e conciliazione, alla scuola per i minori, tutti elementi che generalmente entrano a pieno titolo nelle misure di reddito minimo nella maggior parte dei paesi europei e che invece nel RdC sono presenti ancora in forma limitata. Investire di più su questi servizi, oltre a rafforzare le dotazioni di welfare nei territori, con un miglioramento più complessivo della qualità della vita, consentirebbe una presa in carico socio-assistenziale più completa, fatta non solo di erogazioni monetarie ma anche di servizi utili a favore un percorso di reinserimento sociale.

Allo stesso modo anche i centri per l'impiego necessitano di un potenziamento in una mission però da rendere coerente con obiettivi realistici. I problemi già oggi evidenti rispetto alla ricerca di una nuova occupazione per i sottoscrittori del patto per il lavoro rischiano di acuirsi ulteriormente in futuro. Se da un lato, infatti, l'emergenza Covid ha aumentato il carico di richieste di sostegno economico, dall'altro ha drasticamente ridotto le possibilità di trovare una nuova occupazione. È difficile ipotizzare che una stretta sulle condizionalità, da sola, possa agevolare il reinserimento lavorativo, considerando le molteplici difficoltà che già in partenza scontano i percettori di sussidi nella ricerca di un lavoro: bassa qualificazione, assenza prolungata di una occupazione, più svariate forme di fragilità sociale e familiare. Pensare di risolvere il problema della bassa e cattiva occupazione con il solo RdC rischia di contribuire tutt'al più a sussidiare "lavoretti" precari oppure quei lavori di comunità gratuiti (i PUC) che si richiedono a tutti i beneficiari come condizione per accedere al sussidio. Di fronte alle urgenze della nuova crisi appare piuttosto la creazione diretta di lavoro che dovrebbe tornare al centro di una strategia di rilancio delle politiche del lavoro, con un ruolo più forte certamente delle istituzioni e anche degli attori associativi del terzo settore.

5 Considerazioni conclusive

Il lavoro presentato ha ripercorso l'evoluzione del welfare italiano nel quadro comparato europeo, con una particolare attenzione alle classificazioni sorte nel dibattito sui regimi di welfare, sin dalle prime tipizzazioni fino alle evoluzioni più recenti. Partendo dalla classificazione interna ai regimi "mediterranei", si è proceduto in seguito a mettere in evidenza le specificità italiane anche tra i paesi mediterranei, per poi arrivare a concentrare l'attenzione sulle trasformazioni degli ultimi due decenni, scanditi dalle crisi del 2008-2009, dalla fase cosiddetta di crisi dei debiti sovrani e della fase di ripresa degli anni immediatamente precedenti alla crisi pandemica. Il profilo che se ne ricava è quello di un sistema di welfare che di transizione in transizione ha mantenuto stabili alcuni orientamenti di fondo, pur nel quadro delle pressioni alla riduzione della spesa pubblica, da un lato, e della spinta alla convergenza verso gli obiettivi dell'agenda sociale europea (codificati nell'approccio dell'IS), dall'altro. Da questo punto di vista se sul piano della spesa sociale non siamo di fronte a un sistema di welfare caratterizzato da bassa spesa sociale e bassi livelli di prestazioni nel suo complesso, quello che contraddistingue l'Italia è un persistente orientamento ai trasferimenti, di natura passiva e previdenziale per lo più, con un basso livello di condizionalità all'accesso. Di contro rimane un insieme di prestazioni in-kind relativamente sottodimensionato rispetto sia ai mutamenti della domanda sociale, sia agli obiettivi di ricalibratura che sotto questo profilo appaiono ancora lontani dall'essere raggiunti. Come è stato detto nelle pagine precedenti, per molti aspetti l'Italia sembra un paese refrattario a una agenda di investimento sociale, per la scarsità di investimenti in capitale umano, in servizi di cura, conciliazione, politiche attive del lavoro e di contro un perdurante sbilanciamento sui trasferimenti. In questa chiave di lettura possiamo interpretare anche le trasformazioni che negli anni precedenti alla pandemia hanno prodotto gli interventi espansivi più rilevanti, a cominciare dal contrasto della povertà dove va rilevato un cambiamento profondo rispetto agli equilibri tradizionali di un welfare mediterraneo come quello italiano, ovvero la residualità delle politiche socio-assistenziali, rimesse nei fatti o direttamente alla cura informale familiare (con grave penalizzazione però sul tasso di occupazione femminile) o indirettamente sempre alla famiglia per il tramite delle assicurazioni sociali obbligatorie, in particolare le pensioni. Pensioni che nel modello di crescita italiano rappresentano non solo un canale di redistribuzione della spesa sociale, ma anche di sostegno alla domanda e quindi ai consumi interni. Nonostante le riforme avviate per il potenziamento del welfare territoriale, su tutte la 328/2000, il sistema dei servizi appare incagliato in equilibri fortemente mediterranei, da un lato con una bassa spesa per le politiche sociali, dall'altro con un persistente sovraccarico di funzioni di cura sulla famiglia. Le riforme che si sono succedute hanno prodotto interventi settoriali - spesso di durata limitata - scollegati da un piano di investimenti anche sulle infrastrutture sociali. Data una copertura nazionale dei servizi bassa, ma soprattutto contrassegnata da forti e persistenti disparità territoriali (con le regioni del Mezzogiorno su livelli nettamente insufficienti rispetto alla platea potenziale dei beneficiari), la mancanza di prospettive di lungo termine ha indebolito le prospettive di ricalibratura del welfare italiano, almeno fino agli anni più recenti. In questo quadro, l'introduzione prima del Rei e poi soprattutto del Reddito di Cittadinanza hanno rappresentato una novità rispetto al sentiero istituzionale del welfare italiano. Per la prima volta è stata introdotta una misura nazionale di contrasto alla povertà di dimensioni paragonabili a quelle dei principali paesi europei e in linea anche con gli obiettivi dell'agenda sociale europea. Accanto infatti agli investimenti sul capitale umano e su tutto l'ampio fronte dei servizi di welfare, non meno importante è nel quadro europeo, la funzione di stabilizzazione assicurata dalle politiche di sostegno del reddito sotto forma di ammortizzatori sociali e schemi di reddito minimo garantito. Questa innovazione istituzionale appare tuttavia in continuità con l'orientamento prevalente verso i trasferimenti. Il suo impatto ha attutito gli effetti della crisi pandemica su disuguaglianze e rischio povertà, ma lasciando ancora in ombra tutto il fronte dei servizi, sia esso relativo alla presa in

carico-socio-assistenziale o all'attivazione per l'inserimento lavorativo. È qui che si riscontra la continuità con una traiettoria istituzionale che anche nelle innovazioni rimane stabile. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto lo sblocco di investimenti che nelle intenzioni dovrebbero contribuire le dotazioni di servizi e infrastrutture sociali, così come il sistema dei servizi e delle politiche attive del lavoro. Resta da vedere se la loro messa a terra inciderà concretamente sulla ricalibratura di aree di intervento così cruciali ai fini della risposta ai nuovi bisogni sociali e con essi anche del riposizionamento dello stesso modello di crescita.

Gli schemi di reddito minimo in Italia, dalle prime sperimentazioni alla misura nazionale²³

A partire dagli anni '80, i diversi schemi di reddito minimo introdotti nei paesi occidentali hanno visto prevalere il principio selettivo come criterio ispiratore, nonostante il dibattito tra universalismo e selettività sia tuttora in voga. L'Italia si è adeguata in ritardo con una serie di interventi che si sono sovrapposti nel corso dei successivi decenni, creando un quadro complesso all'interno di una matrice di competenze fra Stato ed Enti locali di non facile assimilazione (Negri e Saraceno, 1996; Brandolini, 2009). Interventi come l'introduzione dell'Indicatore della situazione economica (ISE), nel 1998, hanno plasmato l'approccio basato sulla selettività fino all'introduzione della misura definitiva di Reddito minimo di inserimento (RMI). L'universalismo selettivo, come descritto dalla Commissione Onofri nel 1997, prevede un'offerta di prestazioni universale nella titolarità dei diritti ma consentendone l'accesso dopo una verifica della situazione economica dei beneficiari, sembra realizzarsi nei primi interventi di ricostruzione del *welfare* italiano, ma non senza imprevisti. La sperimentazione del primo RMI, inizialmente prevista per il biennio 1999-2000 in 39 Comuni, è stata successivamente prolungata per altri due anni ed estesa ad altri duecento Comuni nel 2001, collegati ai primi da patti territoriali. Il RMI è condizionato, fin da questi primi schemi, alla partecipazione a programmi di reinserimento sociale o lavorativo, organizzati dalle autorità che gestiscono l'assistenza a livello locale e che comprendono il recupero dell'obbligo scolastico, la formazione professionale, l'inserimento lavorativo, il sostegno sociosanitario o psicologico. L'universalismo quindi da una parte è limitato dai criteri d'accesso (indicatore ISE, in seguito ISEE), dall'altra da una serie di condizionalità richieste ai beneficiari di tale misura. Inoltre, negli stessi anni viene portato avanti un disegno più generale di decentramento amministrativo con il conseguente apporto di potere decisionale in mano agli attori locali, che pone l'enfasi sul territorio come scenario privilegiato dando spazio anche a suggestive forme di democrazia partecipativa (Bobbio, 2002) ma ha avuto, come effetto collaterale, quello di diversificare notevolmente, anche in ragione del diverso livello di attivismo civico, l'offerta e gli investimenti in servizi pubblici accessibili. Ad ottobre del 2000, venne poi approvata la cosiddetta legge quadro sull'assistenza (L. n. 328/2000), che ha ridisegnato in modo organico il sistema complessivo di trasferimenti e servizi sociali, intervenendo sulle principali anomalie del comparto assistenziale italiano. Più precisamente, indirizzando una quota maggiore di risorse ai programmi assistenziali, razionalizzando quelle assorbite dal settore pensionistico, promuovendo l'adozione di misure universalistiche, allo scopo di ridurre i connotati categoriali di alcuni istituti, e potenziando l'offerta di prestazioni in servizi (*in-kind*), erogate a livello locale, in alternativa ai trasferimenti monetari (*cash*), gestiti a livello centrale. Nonostante il reddito minimo sia stato previsto nel sistema integrato dei servizi sociali della legge quadro del 2000, nella legge finanziaria per il 2003 la sperimentazione non venne più estesa a livello nazionale né rinfanziata, con la conseguenza che l'esperimento del primo RMI si andò lentamente ad esaurirsi, man mano che i Comuni coinvolti finirono i fondi assegnati.

La prima sperimentazione, dalla Carta Acquisti ordinaria alla Carta Acquisti Sperimentale (CAS) in 12 grandi città.

La Carta Acquisti "ordinaria" di cui all'art.81 co.29, D.L. 112/2008, convertito in L.133/2008, ha dato diritto alla prima carta di pagamenti elettronica che ha continuato ad esistere e ad essere rinfanziata, nonostante le richieste siano state molto inferiori alle aspettative (533.000 attivate rispetto a 1,5mln di famiglie in povertà assoluta – dati del 2012) e nonostante l'introduzione delle

²³ A cura di Marco Marucci (Inapp).

successive carte sperimentali. Da ottobre 2008 la Carta acquisti ordinaria è concessa a cittadini dai 65 anni in su o a nuclei familiari con un minore di età inferiore a tre anni. Dal 2014 hanno avuto accesso alla CAO anche stranieri con regolare permesso di soggiorno di lungo periodo, rifugiati politici e titolari di protezione sussidiaria. Sulla Carta erano accreditati 80 euro con cadenza bimestrale da utilizzare per fare la spesa o pagare gas e luce. Gli enti territoriali possono deliberare l'accredito sulla carta di ulteriori somme e alcune aziende possono prevedere sconti particolari sulla fornitura di beni di pubblica utilità.

La CAS – Carta Acquisti Sperimentale - nasce nel 2012 come sperimentazione di una misura di integrazione del reddito generalizzabile come «strumento di contrasto alla povertà assoluta» (art. 60, D.L. 5/2012 convertita in L. 35/2012). La sperimentazione avviene nelle 12 Città con oltre 250.000 abitanti: Genova, Milano, Torino, Verona, Venezia, Roma, Firenze, Bologna, Catania, Palermo, Napoli, Bari. Roma per ragioni politico-amministrative non attiva la sperimentazione nei tempi previsti e la sperimentazione inizia ufficialmente nel 2016.

La misura parte con tempistiche diverse nelle Città a partire da settembre 2013 ed ha durata annuale dal momento dell'attivazione dei singoli nuclei beneficiari. La misura è diretta alle sole famiglie con figli minorenni con requisiti economici molto stringenti: ISEE inferiore a 3.000 euro e, in particolare, patrimonio inferiore a 8.000 euro. Prevale anche in questo caso (come la Carta Acquisti ordinaria) un approccio prudenziale rispetto alle domande “potenziali”. Si introducono infatti ulteriori requisiti per limitare la platea dei beneficiari, come quello di aver cessato un rapporto lavorativo nei tre anni precedenti alla domanda (requisito che verrà poi eliminato con il SIA).

Il “SIA – Sostegno di Inclusione Attiva”: una seconda sperimentazione

Nella Legge di stabilità 2014 (comma 216, L. 147/2013) vengono create le basi per il SIA – Sostegno all’Inclusione Attiva, stanziando 40 milioni l’anno, per un ammontare nel triennio 2014-2016 di 120mln, poi integrati da diverse altre risorse nazionali, in particolare con la creazione del Fondo nazionale povertà nella Legge 208/2015 (Legge di stabilità 2016). Il SIA è uno strumento a disposizione dei Comuni e degli Ambiti territoriali che sono tenuti, in cooperazione con i beneficiari, a realizzare un progetto personalizzato di presa in carico per il nucleo familiare beneficiario. L’obiettivo di questo percorso ancora sperimentale è quello di definire il SIA, ed in generale il Reddito Minimo, come un livello essenziale di prestazioni sociali (LEP), in linea con quanto stabilito dall’Art.9 della L.328/2000 e con quanto previsto dall’art. 117, comma 2, lett. m, della Costituzione. La misura è ideata e modellata all’interno del PON Inclusione, nell’ambito della programmazione FSE 2014-2020 di competenza del MLPS, al cui interno il SIA copre più dell’80% del budget totale. A seguito dei ripetuti stimoli ricevuti dalla Commissione europea, l’Italia si è posta nei propri Piani Nazionali di Riforma (PNR) l’impegno di concorrere all’obiettivo di contrasto alla povertà, riducendo entro il 2020 il numero di persone che vivono in condizioni di povertà o di esclusione sociale. Tale obiettivo si doveva raggiungere, quindi, principalmente attraverso l’implementazione del SIA.

Da settembre 2016 è stato possibile fare richiesta per il beneficio economico, mentre per i piani personalizzati si è dovuto attendere l’invio (e l’avallo da parte del MLPS) dei Progetti territoriali inviati dagli Ambiti sociali di tutta Italia, in risposta all’Avviso 3/2016 emanato dal MLPS. Tutti gli ambiti sociali (597 al 31.12.2016), tranne uno, hanno inviato la progettazione in risposta al primo Avviso 3/2016 del MLPS (scadenza a febbraio 2017), con cui era possibile potenziare le proprie risorse o gli strumenti scelti per i progetti personalizzati, con i fondi del PON Inclusione. La programmazione è stata fatta su base triennale e ha beneficiato di un ulteriore avviso prima nel 2019 (Avviso 1/2019 PaIS), sempre a valere sulle risorse messe a disposizione dal PON Inclusione.

Centrale è stato nel SIA il ruolo delle Regioni nella *governance* di sistema e la costituzione delle équipes multidisciplinari, avvenuta nel 58% degli Ambiti Territoriali. Tra gli attori coinvolti in tali équipes tramite appositi protocolli sono presenti scuole, servizi per le dipendenze, Centri di formazione professionale, Centri per l'impiego e servizi sanitari. La ricerca sottolinea in particolare come il ruolo dei Centri per l'Impiego risulti spesso marginale e legato più che altro alla funzione di profilazione degli utenti. Si segnala lo scarso coinvolgimento del Terzo settore, ancora quasi assente dai protocolli d'intesa (tra il 13% e il 23%) e dalla progettazione territoriale. Coinvolgimento mancato anche nella definizione delle proposte progettuali inerenti il bando non competitivo del PON Inclusion (Avviso 3/2016) con cui si programmavano a livello di Ambito territoriale le risorse del SIA. Tuttavia, per le strategie di attivazione e i progetti personalizzati alcuni nuovi approcci hanno guardato al coinvolgimento delle comunità di riferimento, in termini di risorse e relazioni, oltre alla classica attivazione di tirocini e percorsi formativi. Misure amplificate grazie a nuovi strumenti quali il "budget di salute" e approcci di "capacitazione".

La misura nazionale definitiva: il REI – Reddito d'Inclusione.

il Decreto Legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, istitutivo del REI – Reddito di Inclusione è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il 13 ottobre 2017. Il decreto recepisce le indicazioni del Memorandum siglato dal MLPS con Alleanza contro la povertà, il 14 aprile 2017 e individua criteri specifici per le soglie d'accesso (soglia ISEE alzata da 3000 a 6000€ o nel caso di famiglia in locazione abitativa l'IMSRE), le priorità (famiglie con minori; disabilità grave; donne in stato di gravidanza accertata; disoccupati over 55), i trasferimenti, i servizi (almeno il 15% degli stanziamenti a valere sul Fondo povertà è vincolato al rafforzamento degli Ambiti sociali, come anche almeno il 25% del FSE), la *governance* (attraverso la "Rete della protezione e dell'inclusione sociale": struttura nazionale permanente di supporto e assistenza tecnica ai territori, composta dai Tavoli Regionali/Territoriali, da un "Comitato per la lotta alla povertà" e da un Osservatorio sulle povertà) e il monitoraggio (il piano operativo del Rapporto annuale di monitoraggio deve essere pronto entro il 2017).

Il beneficio economico è proporzionale alla differenza tra il reddito familiare e una soglia prefissata, che è anche la soglia reddituale d'accesso. Al reddito familiare si sottraggono le spese per l'affitto (fino a un massimo di 7 mila euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo, come avviene per l'ISEE) e il 20% del reddito da lavoro dipendente (fino ad un massimo di 3 mila euro, come avviene per l'ISEE). La durata del beneficio è di 18 mesi a cui segue uno stop forzato di 6 mesi, i nuclei familiari la cui priorità di inserimento verte in maniera esclusiva sull'inserimento - reinserimento occupazionale sono presi in carico dal sistema dei CPI. La soglia ISEE di accesso è pari per un singolo a 3 mila euro e riparametrata sulla base della numerosità familiare per mezzo della scala di equivalenza dell'ISEE, fino ad un massimo di 8.550€. In sede di prima applicazione, la soglia è stata considerata al 75% di tali cifre, anche per permettere al sistema dei servizi sociali di adeguarsi all'afflusso delle nuove domande e alla gestione della nuova utenza intercettata. Nonostante l'iniziale basso livello di erogazione rispetto la platea di potenziali beneficiari (Gallo, Sacchi, 2019), il REI ha avuto sicuramente alcuni effetti nel ridurre la povertà assoluta in Italia, come dimostrano le statistiche relative al 2019. Essendo una misura che richiede una struttura consolidata di servizi sociali ed estesa capillarmente a tutto il territorio nazionale, alcuni risultati attesi sono rimasti insoddisfatti (D'Emilione et al., 2021a; 2021b) ma sicuramente il REI ha rappresentato la pietra miliare, in quanto a completezza e a finanziamenti a supporto della misura, che a reso il nostro Paese dotato di una misura di reddito minimo al pari degli altri Paesi europei. A seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, dal 1° marzo 2019 il REI non poteva più essere richiesto e, a partire dal successivo mese di aprile 2019, non è più riconosciuto né rinnovato. Il REI ha sicuramente costituito una palestra per gli attori coinvolti

nell'introduzione di una prima misura nazionale di contrasto alla povertà in Italia. Il ruolo delle Regioni è stato centrale quale anello di collegamento tra il governo centrale (Ministero del Lavoro) e i soggetti attuatori (Ambiti territoriali). Per la prima volta l'accesso ai servizi sociali erogati negli Ambiti e la copertura su tutto il territorio nazionale del reddito minimo garantito sono diventati Livelli essenziali delle prestazioni - LEP, come definiti dallo stesso decreto legislativo n.147/2017 che, anche a seguito dell'introduzione del più recente Reddito di Cittadinanza, ha mantenuto la sua importanza giuridica nelle parti non modificate dal nuovo dispositivo (D'Emilione et al., 2021a).

Il Reddito di Cittadinanza e le recenti modifiche.

Il Reddito di Cittadinanza è l'ultima forma dello schema nazionale di reddito minimo italiano. Dal punto di vista dei trasferimenti monetari si caratterizza in un sussidio che comprende due componenti, una reddituale di integrazione del reddito rispetto ad una determinata soglia e una di sostegno alla spesa per i canoni di locazione delle famiglie non proprietarie di immobili. L'importo del beneficio è variabile a seconda della numerosità del nucleo familiare ed ha una durata continuativa massima di 18 mesi, rinnovabile dopo un mese di sospensione. Per ricevere il Reddito di cittadinanza è necessario rispettare alcune condizionalità che riguardano l'immediata disponibilità al lavoro, l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che può prevedere attività di servizio alla comunità, per la riqualificazione professionale o il completamento degli studi nonché altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. Al rispetto di queste condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, che non siano occupati²⁴ e che non frequentano un regolare corso di studi.

I beneficiari del reddito di cittadinanza definiti occupabili²⁵ sono convocati dai CPI entro 30 giorni dalla ricezione del beneficio per siglare il "Patto per il lavoro" (o "Patto per la formazione" se si necessita in prima istanza di una formazione specialistica), con cui si impegnano ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue proposte dai servizi per l'impiego. Sono previsti, inoltre, esoneri contributivi per le aziende²⁶ che assumono percettori del reddito di cittadinanza ed incentivi sia per gli enti di formazione che prendono in carico i beneficiari e li conducono ad un'effettiva assunzione, sia per i beneficiari stessi che avviano un lavoro autonomo nei primi 12 mesi di fruizione. I nuclei familiari i cui componenti non risultino "occupabili" per mancanza di uno dei requisiti suddetti vengono invece indirizzati ai Servizi Sociali per siglare il "Patto per l'inclusione sociale - PaIS", a cui si accede attraverso una valutazione multidimensionale del nucleo familiare al fine di avviare il percorso di attivazione sociale e lavorativa coinvolgendo, oltre ai servizi per l'impiego, altri enti territoriali competenti. La valutazione multidimensionale è composta da un'analisi preliminare e da un quadro di analisi approfondito che mettono in luce bisogni e punti di forza della famiglia al fine di condividere con la famiglia gli interventi e gli impegni necessari a garantire il percorso di fuoriuscita dalla povertà.

Durante il 2020, anno di diffusione del Sars-Cov-2 e del *lockdown*, sono stati sospesi gli obblighi connessi alla fruizione del Reddito di Cittadinanza (DL 18/2020 e DL 34/2020) per 4 mesi a

²⁴ Ai sensi dell'articolo 4, comma 15-quater del DL 4/2019, sono considerati disoccupati i lavoratori a basso reddito, ovvero i dipendenti con redditi da lavoro inferiori a € 8.000 e i lavoratori autonomi con redditi inferiori €4.800.

²⁵ In assenza di occupazione da non più di due anni; beneficiari di NASpl o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o chi ne abbia terminato la fruizione da non più di un anno; chi abbia sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio con i Centri per l'Impiego.

²⁶ Sono previsti sgravi sul versamento dei contributi fino a un massimo di 780 euro al mese per un minimo di cinque mesi. La cifra esatta dipende dalla cifra percepita dal soggetto col reddito di cittadinanza, la durata del bonus è legata invece a quanti mesi la persona ha ricevuto il reddito di cittadinanza

decorrere dal 17 marzo. La sospensione non è stata applicata alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del Comune di appartenenza. Tra le varie disposizioni si specificano anche le sospensioni previste agli obblighi di attivazione per i fruitori del Reddito di Cittadinanza: le convocazioni dei beneficiari, sia da parte degli operatori dei servizi sociali dei Comuni che dei Servizi per l'Impiego; le prese in carico dirette, in presenza, finalizzate sia alla sottoscrizione del Patto di Inclusione Sociale (PaIS) che del Patto per il Lavoro (PAL); l'attivazione dei Progetti Utili alla Collettività (PUC). Nella pratica sono state quindi sospese fino al 18 luglio 2020 tutte le nuove prese in carico, mentre, quelle in corso e l'attivazione degli interventi relativi si possono svolgere solo a distanza e tenuto conto del consenso del beneficiario e del suo nucleo. Sono state altresì sospese le comunicazioni obbligatorie (variazione status familiare, beneficiari, status lavorativo e patrimonio) fino a giugno 2020 e sono state ampliate le tipologie di interventi finanziabili con le somme residue dell'Avviso 3/2016 e del nuovo Avviso 1/2019 del MLPS con interventi di assistenza domiciliare a supporto dell'isolamento domestico, l'acquisto e la distribuzione di dispositivi di sicurezza individuale, la sanificazione dei luoghi di lavoro sociale etc.

Per il 2021, il decreto Sostegni (art. 11 del D.L. 41/2021) ha previsto la possibilità di stipulare uno o più contratti a termine senza che il reddito di cittadinanza venga perso o ridotto se il valore del reddito familiare risulti comunque pari o inferiore a 10.000 euro annui (in luogo dei 6.000 previsti dalla normativa generale, moltiplicati per la scala di equivalenza); in tali casi si dispone non la decadenza dal beneficio, ma la sua sospensione per una durata corrispondente a quella dei contratti a tempo determinato

Il Reddito di cittadinanza, nelle more dell'approvazione della Legge di Bilancio, è stato rifinanziato nel 2022 e verranno introdotti i nuovi meccanismi di controllo previsti dalla legge presentata alle Camere. In particolare, si dovranno attendere i preventivi controlli sui dati reddituali e patrimoniali da parte di INPS (prima bastava l'autodichiarazione) prima dell'erogazione del beneficio, oltre ad essere ampliati i reati per cui è escluso l'accesso al beneficio o è causa di decadenza dallo stesso. La Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro – DID sarà contestuale alla domanda per il RdC (non più entro 30 giorni) e ad ogni percettore rimarranno solo due possibilità (dalle tre previste fino ad oggi) di accettare la proposta di lavoro. Inoltre, non accettando la prima si subisce un taglio di 5 euro dell'assegno per ogni mese di mancata occupazione (c.d. *décalage*), fino a raggiungere un minimo di 300 euro.

Viene poi cambiato il concetto di offerta congrua²⁷: è ritenuta tale se la prima è entro 80 chilometri di distanza dalla residenza (prima erano 100km) e la seconda su tutto il territorio nazionale (prima erano 250km). Per i soggetti che non sono occupabili, che rappresentano i due terzi della platea di beneficiari, le modifiche dell'esecutivo obbligano i Comuni a impiegare nei Puc (Progetti utili alla collettività), i servizi sociali, almeno un terzo dei residenti che percepiscono il sussidio.

Una misura straordinaria per fronteggiare la pandemia – il REM

Il Reddito di Emergenza è stato creato nel 2020 (Art. 82 del D.L. 34/2020, c.d. Decreto rilancio) ed è diretto alle fasce con ISEE sotto i 15.000 euro che, nel periodo emergenziale Covid-19, non hanno avuto accesso alle altre misure di sostegno previste dal Decreto Cura Italia (D.L. 18/2020). Il REM è stato poi successivamente prorogato da successivi decreti-legge nel corso del 2020 (DL. 104/2020 c.d. Decreto agosto; DL. 137/2020 c.d. Decreto ristori) coprendo di fatto tutte le mensilità da marzo a dicembre 2020. Il beneficio è corrisposto in due quote (ovvero può essere erogato per due volte); l'importo di ciascuna quota è compreso fra 400 e 800 euro, a seconda della numerosità

²⁷ Ad oggi la prima offerta di lavoro deve essere massimo a 100 km di distanza, offrire un impiego di almeno 3 mesi e un salario superiore agli 858 euro al mese.

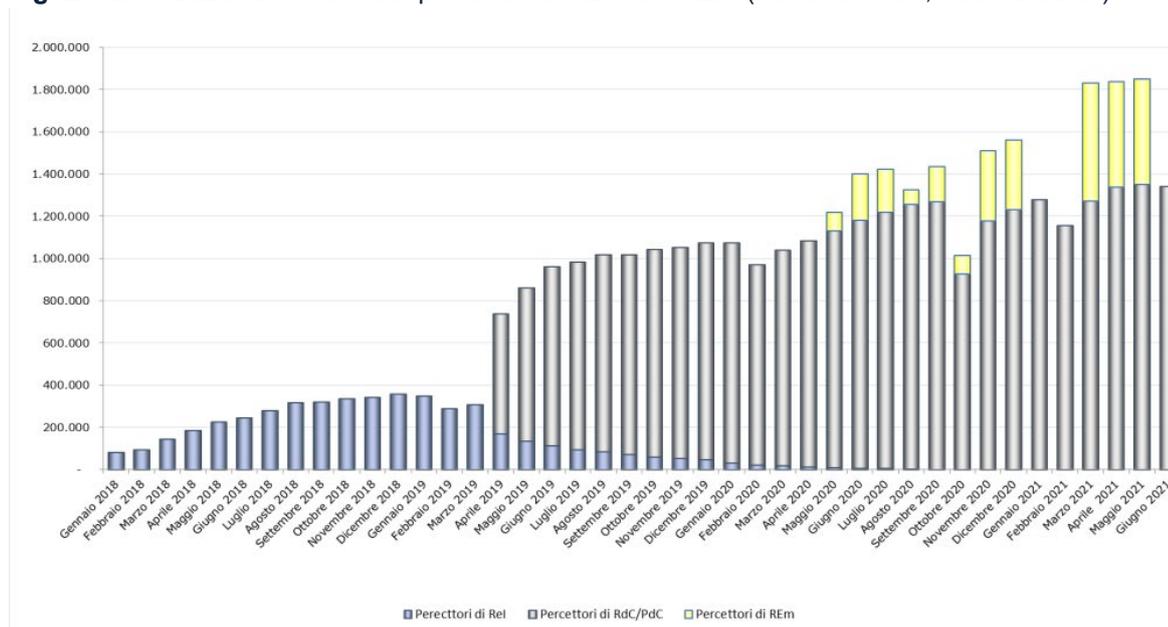
del nucleo familiare e della presenza di componenti disabili gravi o non autosufficienti (in questo ultimo caso fino a 840 euro). Il Rem è riconosciuto ai nuclei familiari residenti in Italia in possesso di alcuni requisiti reddituali e patrimoniali (oltre la soglia ISEE).

Per il 2021, l'art. 12 del D.L. n. 41 del 2021 (Decreto sostegni) ha previsto il riconoscimento, a domanda, di tre quote di Rem (per i mesi di marzo, aprile e maggio 2021), lasciando escluse le mensilità di gennaio e febbraio in cui non è stato versato alcun bonifico di REM. Al fine di ampliare la platea dei destinatari, innovando rispetto ai requisiti precedentemente richiesti, per i nuclei familiari che risiedono in abitazione in locazione, la soglia di accesso è incrementata di un dodicesimo del valore annuo del canone di locazione come dichiarato ai fini ISEE. Ulteriore novità è costituita dal riconoscere il beneficio, nella misura prevista per nuclei composti da un unico componente (400 euro), anche in favore dei soggetti che abbiano terminato le prestazioni di NASpl e DIS-COLL tra il periodo compreso fra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021 e che abbiano un ISEE in corso di validità non superiore ai 30.000 euro. Infine, il D.L. n. 73/2021 (Decreto sostegni-bis) ha recentemente rinnovato il Reddito di emergenza per ulteriori quattro quote, relative alle mensilità di giugno, luglio, agosto e settembre 2021.

Conclusioni: un prospetto sintetico degli interventi

Negli ultimi anni la sovrapposizione di alcune misure di reddito minimo ha creato un quadro complesso di non facile lettura, a cui si sono affiancate le misure emergenziali di sostegno al reddito a seguito del *lockdown* del 2020 (Bergamante, De Minicis, Marucci, 2020). Tenendo distinte le misure relative alle indennità e al Fondo per il reddito di ultima istanza (Decreto Cura Italia) e il sostegno agli ammortizzatori sociali dato dalla CIG Covid-19, abbiamo un quadro dell'utilizzo degli strumenti di reddito minimo (REI, RdC, REM) abbastanza chiaro (Figura B1). In particolare, notiamo il salto della copertura tra il REI e il RdC avuto a seguito dell'introduzione del RdC ad aprile 2019 ed il lento ma inesorabile incremento della copertura nei successivi mesi, anche in sostituzione dei vecchi beneficiari del REI che si sono via via esauriti. Nell'anno 2020 la distribuzione mensile delle erogazioni è caratterizzata da un picco nei mesi finali dell'anno (novembre e dicembre), spiegabile con la presenza delle domande di rinnovo delle prestazioni giunte a termine del primo ciclo di erogazione di RdC (stop di un mese dopo 18 mesi di beneficio) relativamente ad ottobre 2020.

Fig. B1. Distribuzione mensile dei percettori di REI/RdC/REM (nuclei familiari, valori assoluti)



Fonte: INPS, Osservatorio sul Reddito di Cittadinanza (2021)

Tralasciando dibattiti valutativi, tuttora in corso, sull'efficacia del RdC nello specifico caso italiano (Ferrera, 2021; Gori, 2020; Ciarini, 2020; Saraceno, 2020; MLPS, 2020; ANPAL, 2021; Caritas, 2021) e il dibattito internazionale tra sostenitori di un reddito universale e la misura nostrana che, a dispetto del nome, è classificata a tutti gli effetti come uno schema di reddito minimo garantito (Bergmann, 2004; Bidadanure, 2019; Tobin, 2013; Van Parijs, Vanderborght, 2017; White, 2011; White, 2015; Widerquist, 2013), si propone qui una visione sintetica dei principali strumenti utilizzati nel corso degli ultimi anni per contrastare la povertà in Italia (tabella B1). Il confronto, che non pretende avere carattere di esaustività, è finalizzato a cogliere i passi che si sono susseguiti in questi ultimi 13 anni, da quando nel 2008 la prima misura denominata Carta Acquisti Ordinaria è stata creata – e tuttora in voga senza troppi clamori – con un budget di 250milioni di euro l'anno, al recente Reddito di Cittadinanza, rifinanziato secondo gli ultimi provvedimenti, con un budget per il 2022 di 8,4 miliardi di euro. Le ultime misure, compreso il REM, hanno coperto una platea sostanziosa, che nel 2021 ha raggiunto quasi 2 mln di famiglie italiane che sul totale (25,7mln) rappresentano quasi l'8% e che corrisponde alle ultime stime delle famiglie povere in Italia (ISTAT, 2021). Una quota alta se si pensa che il *target* rimane quello delle famiglie in povertà assoluta. Certamente l'eliminazione del REM porterà di nuovo una copertura parziale di questa fascia di popolazione ma il rifinanziamento del RdC fa ben sperare per il raggiungimento di un *take-up* in linea con gli altri Paesi europei. Le nuove caratteristiche del RdC (condizionalità più strette, congruità lavorativa e *décalage*) possono offrire un equilibrio tra nuovi percettori, anche a seguito degli effetti nefasti sull'economia che la pandemia sta ancora lasciando, e un sistema più efficiente di attivazione lavorativa che permetta la fuoriuscita dal beneficio in tempi più brevi. Rimangono molte incognite sull'effettiva capacità del sistema di assorbire folle così folte e concentrate (per lo meno geograficamente) di persone in cerca di lavoro che mal si conciliano con la necessità, innegabile e costituzionalmente difesa, di mantenere uno stile di vita sano e dignitoso.

Tabella B1. Quadro sinottico delle misure di reddito minimo in Italia (anni 2008-2021)

<i>Misura:</i>	CAO	CAS	SIA	REI	RdC	REM
<i>Anni</i>	2008-2017	2013-2015	2016-2017	2018- 2019 (marzo)	2019 (aprile)-2022	2020-2021 (settembre)
<i>Portata territoriale</i>	nazionale	12 città	nazionale	nazionale	nazionale	nazionale
<i>Destinatari</i>	- over 65 - famiglie con minori di 3 anni (Nuclei familiari con cittadinanza; da aprile 2014 anche con permesso di lungo periodo)	- nuclei con minori i cui adulti risultino disoccupati (Nuclei familiari con cittadinanza o permesso di lungo periodo)	- famiglie con minori o disabile - donne in stato di gravidanza accertata + valutazione multidimensionale del bisogno positiva (Nuclei famigliari con cittadinanza o permesso di lungo periodo)	nuclei familiari con cittadinanza o permesso di lungo periodo e residenza > 2 anni (Prima del 1° luglio 2018: - famiglie con minori o disabile - donne in stato di gravidanza accertata - over 55 disoccupati)	nuclei familiari con cittadinanza o permesso di lungo periodo e residenza > 10 anni	nuclei familiari con cittadinanza o permesso di lungo periodo e residenza

<i>ISEE (€)</i>	<7.001 (2020) <6.200 (2008)	<3.000 + patrimonio mobiliare < 8.000 + Indicatore Situazione Patrimoniale (ISP)<8.000	<3.000 + assenza NaSPI o ASDI	<6.000 + ISRE (componente reddituale dell'ISEE) < 3.000-8.550* + patrimonio mobiliare < 10.000 + patrimonio immobiliare oltre prima casa < 20.000	<9.360 + ISRE (componente reddituale dell'ISEE) <6.000 + patrimonio mobiliare < 6.000-10.000* + patrimonio immobiliare oltre prima casa < 30.000	<15.000 + patrimonio mobiliare <10.000 + reddito familiare mensile inferiore al beneficio + retribuzione lorda mensile richiedente inferiore beneficio (da marzo a maggio 2021 anche ISEE<30.000 per chi ha terminato le prestazioni di NASpl e DIS-COLL tra 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021)
<i>Coinvolgimento enti locali</i>	Comuni	Comuni-Ambiti territoriali	Regioni; Comuni-Ambiti territoriali	Regioni; Comuni-Ambiti territoriali	Comuni-Ambiti territoriali; CPI	assente
<i>Cash min./mese</i>	40	231 (min. 2 membri)	80	187,50	40	400
<i>Cash max/mese*</i>	40	404	400	539,82	1.100 (+280 se in affitto/ +150 se con mutuo)	840
<i>Durata</i>	Sine die	12 mesi	12 mesi	18 mesi + stop 6 mesi + 12 mesi	18 mesi + stop 1 mese	marzo 2020 - settembre 2021 (esclusi gennaio e febbraio 2021)
<i>Progetto personalizzato</i>		Servizi sociali	Servizi sociali	Servizi sociali	Servizi sociali o CPI	assente

<i>Condizionalità</i>	no	Progetto di attivazione sociale e lavorativa	Progetto di attivazione sociale e lavorativa	Progetto personalizzato (servizi sociali) o Patto di servizio/Programma di ricerca intensiva di occupazione (CPI)	Patto di servizio (Servizi sociali) o Patto per l'Inclusione o Patto per la formazione (CPI)	assenti
<i>N° nuclei familiari beneficiari (valori annui approssimati)</i>	550.000	6.500	59.000 (2016)	462.000 (2018)	1.420.000 (2020)	561.800 (2021)
<i>Budget</i>	250mln (2014)	50mln (2013) 120mln (2014-2016)	740mln (2016) 1.169mln (2017)	1.180 (2017) 1.747 (2018)	5.620 (2019) 7.131 (2020) 9.000 (2021) 8.800 (2022)**	971 (2020) 1.520 (2021)

* L'importo varia a seconda dei componenti del nucleo familiare

** Valore previsto se approvato Documento Programmatico di Bilancio 2022.

NB. Ai fini dell'ISEE ordinario (valido fino al 31 dicembre) l'anno di riferimento per il patrimonio mobiliare e immobiliare è il secondo anno precedente all'effettiva richiesta DSU. È possibile richiedere l'ISEE corrente (riferito agli ultimi 12 mesi e valido 6 mesi) se la situazione economica familiare è peggiorata del 25% oppure se uno dei componenti della famiglia ha perso il lavoro (vedi modifiche introdotte dal DL 34/2019, Decreto Crescita). Dal 1° aprile di ciascun anno, l'ISEE corrente, può essere presentato anche in caso l'Indicatore della situazione patrimoniale calcolato prendendo a riferimento l'anno precedente a quello di presentazione della DSU differisca per più del 20% rispetto al medesimo indicatore calcolato in via ordinaria (vedi D.Int. 5 luglio 2021).

Fonte: INAPP

Bibliografia

- AAVV, (2021), Relazione del Comitato Scientifico di valutazione del Reddito di Cittadinanza, Ottobre 2021, Roma.
- ANPAL (2021), Reddito di Cittadinanza, n.101, nota n.4/2021, Collana Focus, Anpal
- Bergamante F., De Minicis M., Marucci M. (2020), Emergenza sanitaria e misure di sostegno al reddito dei lavoratori in Italia, INAPP Policy Brief n. 18, maggio 2020.
- Bergmann BR. (2004), A Swedish-style welfare state or basic income: Which should have priority? *Politics Soc.* 32(1): 107–18
- Bidadanure J.U. (2019), The Political Theory of Universal Basic Income, in *Annual Review of Political Science* 2019 22:1, 481-501
- Bobbio, L. (2002), Le arene deliberative, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, pp. 5-29.
- Brandolini, A. (2009), “La disuguaglianza dei redditi personali: perché l'Italia somiglia più agli Stati Uniti che alla Germania?”, in R. Catanzaro e G. Sciortino (a cura di), *La fatica di cambiare. Rapporto sulla società italiana*, pp. 133-153, Il Mulino, Bologna.
- Caritas (2021), Lotta alla povertà: Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza: imparare dall' esperienza, migliorare le risposte, Caritas, Roma.
- Ciarini A. (2020), Politiche di welfare e investimenti sociali, Bologna, Il Mulino
- D'Antoni, Nocella M. (2015), Le politiche di austerità e il loro impatto sul welfare mediterraneo *Meridiana*, n. 83, 2015, 31-61.
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Natoli G., Ranieri C. (2021b), Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica, Roma, Inapp, WP, 72 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3337>
- D'Emilione M., Maiorano A., Marucci M., Rosiello A. (2021a), L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del reddito di inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/handle/20.500.12916/876>
- Di Nicola P. (2011a), Welfare societario e diritti di cittadinanza, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2011, pp. 199-211
- Di Nicola P. (2011b), Del benessere o del welfare, in Secondulfo D. (a cura di), *Sociologia del benessere. La religione laica della borghesia*, Franco Angeli, Milano
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J. (2002), *Why We need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press
- Ferrera M. (2021), Il reddito tra meriti e demeriti. Solo le riforme possono trasformarlo, *La Lettura del Corriere della Sera*, 2 settembre 2021 <https://bit.ly/2YPTcNN>
- Ferrera M. (2007), *Democratization and Social Policy in Southern Europe: From Expansion to 'Recalibration'* (rev. edn). Geneva: United Nations Research Institute for Social Development
- Ferrera, M. e Hemerijck, A. (2003), *Recalibrating European Welfare Regimes*, in Zeitlin, J. e Trubeck, D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera M. (2000), *Reconstructing the welfare state in Southern Europe*, in *Survival of the European Welfare State*, edited by S. Kuhle. London: Routledge, 167–81
- Ferrera, M. (1998), *Le Trappole del Welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M. (1996), The Southern Model of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17–37

- Franzoni F., Anconelli M. (2003), *La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione*, Carocci, Romsa
- Gal J. (2010), Is there an extended family of Mediterranean welfare states? *Journal of European Social Policy*, 20 (4), 283–300.
- Gallo G., Sacchi S. (2019), Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale, Roma, Inapp, Policy Brief, n. 11 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/364>
- Gori C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Bari, Laterza
- Guillén A.M. and Pavolini E. (2015), Welfare States Under Strain in Southern Europe», in «*European Journal of Social Security*», 2, 2015
- Guillén, A. M. and León, M. (2011), "Introduction" in *The Spanish Welfare State in European Context*. Surrey and Burlington, Ashgate, pp: 1-16
- Häusermann s. (2010), *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge University Press
- Inapp-Luiss/Sep (2020) "Analisi ricognitiva dei sistemi di welfare europeo e impatto dell'innovazione tecnologica" <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3353>
- INPS (2021), *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese. XX Rapporto Annuale*, luglio 2021
- Istat (2021), *La redistribuzione del reddito in Italia, Anno 2020*, Roma.
- Kazepov Y. (a cura di) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, European Centre Vienna, Ashgate, Burlington
- Leibfried S. (1993), Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community, in *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, edited by C. Jones. London and New York: Routledge, 133–56.
- Marucci M., De Minicis M. (2019), In-work poverty, precarious work and indebtedness. The steady state European equilibrium? OSF Preprints, 17 May 2019, <https://doi.org/10.31219/osf.io/6tfcd>
- MLPS (2020), *Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*, Roma 2020: <https://www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/mobile/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>
- Morel N., Palier B. and Palme J. (2012), Beyond the Welfare State as we knew it? in N. Morel, B. Palier and J. Palme, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenge*, Bristol: Policy Press, pp. 1-30
- Moreno L. (2001), Spain, a Via Media of welfare development, in *Welfare States under Pressure*, edited by P. Taylor–Gooby. London: Sage, pp. 100–122.
- Moreno L. and Palier B. (2005), The Europeanization of welfare: Paradigm shifts and social policy reforms, in *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, edited by P. Taylor–Gooby. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 145–75.
- Negri N., Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Pacifico D. 2021, *Il Reddito di Cittadinanza in prospettiva comparata*, in *Rapporto Caritas 2021 sulle politiche contro la povertà*
- Palier B. (a cura di) (2010), *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in continental Europe (Changing Welfare States)*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Pierson P. (1995), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press
- Sacchi (2018) *The Italian Welfare State in the Crisis: Learning to Adjust?* *South European Society and Politics*, 23:1, 29-46, DOI: 10.1080/13608746.2018.1433478
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020), *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Bristol, Policy Press
- Taylor-Gooby P. (2002), The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience. *Journal of Social Policy*, 31(4), 57–621. Cambridge University Press.

- Tobin J. (2013), The case for an income guarantee. in Widerquist et al., *Independence, Property lessness, and Basic Income: A Theory of Freedom as the Power to Say No*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 195–200
- Torretta P. (2021), La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*, *Federalismi* 23/2021
- Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press
- White S. (2011), Basic income versus basic capital: Can we resolve the disagreement? *Policy Politics* 39(1): 67–81
- White S. (2015), Basic Capital in the egalitarian toolkit? *J. Appl. Philos.* 32(4): 417–31
- Widerquist K. (2013), *Independence, Property lessness, and Basic Income: A Theory of Freedom as the Power to Say No*. New York: Palgrave Macmillan