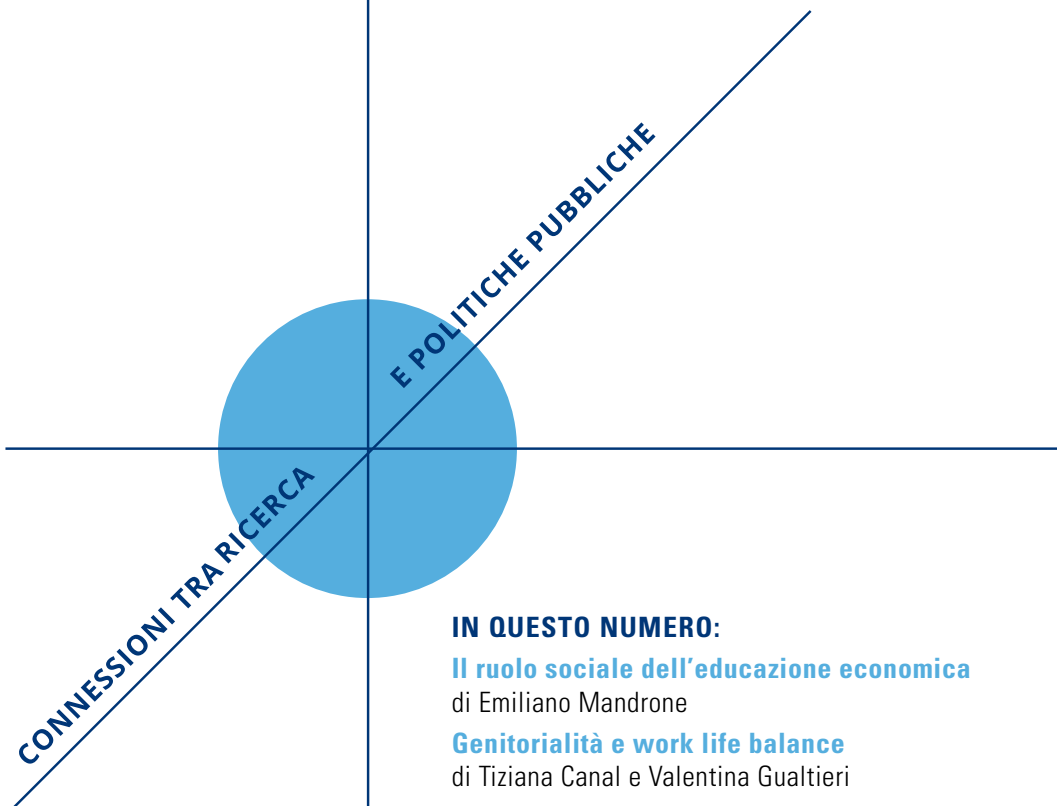


Anno VII | N° 1/2017 | Rivista quadrimestrale dell'INAPP

# SINAPPSI



## IN QUESTO NUMERO:

**Il ruolo sociale dell'educazione economica**

di Emiliano Mandrone

**Genitorialità e work life balance**

di Tiziana Canal e Valentina Gualtieri

**Incentivi al lavoro permanente e contratto a tutele crescenti**

di Marco Centra e Valentina Gualtieri

**Scienze sociali computazionali e policy innovation**

di Nicola Lettieri

**Dal telework allo smartwork**

di Roberto Spagnuolo

**La riforma del Terzo settore e il Registro unico nazionale**

di Anna Elisa Carbone



# SINAPPSI

## **CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE**

Rivista quadrimestrale  
Anno VII, n. 1/2017

ISSN 2532-8549

Direttore editoriale

**Stefano Sacchi**

Direttore responsabile

**Claudio Bensi**

Redazione

**Valeria Cioccolo**

**Pierangela Ghezzeo**

Iscrizione al Tribunale di Roma  
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2017 Inapp  
00198 Roma - Corso d'Italia, 33  
Tel. +39 06 854471  
www.inapp.org

© Rubbettino Editore  
88049 - Viale Rosario Rubbettino  
Tel +39 0968666421  
www.rubbettino.it

Printed in Italy  
ISBN 978-88-498-5238-7

**SINAPPSI** è la rivista scientifica dell'Inapp - Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. SINAPPSI si pone come luogo di confronto e dibattito sui temi legati alla valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca, che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro dell'Italia è stabilito dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma europeo Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey.

L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholders: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymakers, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

INAPP  
Istituto nazionale  
per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia, 33  
00198 Roma  
06 06 854471  
www.inapp.org

Presidente  
**Stefano Sacchi**

Direttore Generale  
**Paola Nicastro**



# SOMMARIO

1/2017

---

## **Il ruolo sociale dell'educazione economica**

*di Emiliano Mandrone*

**7**

Qual è la capacità degli italiani di comprendere le dimensioni economiche e finanziarie? Sanno quello che fanno quando investono i loro risparmi, usano denaro elettronico o giocano i propri soldi? Il saper maneggiare i numeri, i termini e le norme è un tema rilevante per le implicazioni sempre maggiori che la conoscenza della dimensione economica assumerà nella nostra vita. Nell'articolo si cerca di individuare da un lato i limiti cognitivi e normativi, dall'altro gli strumenti individuali e collettivi per gestire o difendersi dalle tante occasioni in cui le nostre capacità analitiche vanno applicate alle scelte economiche. Si cerca, infine, di porre l'accento sulle implicazioni che un miglioramento dell'educazione economica può comportare nell'interesse generale.

---

## **Genitorialità e work life balance**

*di Tiziana Canal e Valentina Gualtieri*

**35**

Quando si affronta il tema del *work life balance*, l'attenzione non dovrebbe riguardare solo questioni di genere, ma interessare la complessità delle condizioni personali, familiari e professionali. Partendo da questo assunto, il contributo, sfruttando i dati provenienti dalla *IV Indagine sulla qualità del lavoro in Italia* condotta dall'Inapp nel 2015, illustra i risultati di analisi sui livelli di conciliazione delle persone occupate in età riproduttiva, considerando non solo le differenze di genere, ma anche e soprattutto quelle dovute alla genitorialità. Lo studio evidenzia i principali fattori determinanti dei differenti livelli di *work life balance*, con particolare riferimento al caso dei lavoratori con figli.

---

## Incentivi al lavoro permanente e contratto a tutele crescenti

di Marco Centra e Valentina Gualtieri

71

Obiettivo dello studio è stimare l'impatto dell'incentivo economico previsto per il 2015 per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato (L. n. 190/2014, art. 1, c. 118) e dell'introduzione del contratto a tutele crescenti, a parziale riordino delle tutele sul licenziamento nel lavoro subordinato (D. Lgs n. 23/2015). L'approccio adottato è di tipo controfattuale con una strumentazione che prevede la stima di un modello *difference in differences*. Le analisi sono condotte sulla base dati CICO (Campione Integrato delle Comunicazioni Obbligatorie), diffusa dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ricavata dagli archivi gestionali delle comunicazioni obbligatorie on line.

---

## Scienze sociali computazionali e policy innovation

di Nicola Lettieri

95

Il lavoro analizza il modo in cui le acquisizioni scientifico-metodologiche maturate nell'emergente area delle scienze sociali computazionali (SSC) possano tradursi in una innovazione dei processi di elaborazione delle policy. Dopo un'introduzione alle prospettive di ricerca e ai metodi delle SSC, l'analisi si concentra sulle possibili intersezioni tra queste ultime e il *policy making*. L'attenzione si rivolge in particolare al mondo del diritto e ai processi di *rule making* coinvolti nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche. Vengono esaminate in quest'ottica recenti esperienze di ricerca che sfruttano diversi approcci computazionali allo studio della realtà sociale per supportare la valutazione ex-ante dell'impatto delle scelte pubbliche nel settore delle politiche del lavoro e delle politiche economiche.

---

## Dal telework allo smartwork

di Roberto Spagnuolo

119

I rapidi progressi della telematica e il ritardo nell'applicare il telelavoro hanno reso necessari interventi normativi più incisivi a cavallo del nuovo secolo, sia a livello comunitario che italiano. In un contesto lavorativo che ricerca flessibilità organizzativa, in Italia la giurisprudenza ha evidenziato alcune difficoltà applicative degli istituti del rapporto subordinato; nuovi criteri negoziali hanno riorientato il controllo della parte datoriale, dalle energie lavorative al risultato finale; mentre, in termini di strumenti normativi, si tende ad un riequilibrio tra la legge e la contrattazione decentrata, territoriale, aziendale e individuale. Alcune fattispecie di telelavoro sono così fonte di maggiore impatto destrutturante del rapporto subordinato.

## **La riforma del Terzo settore e il Registro unico nazionale**

*di Anna Elisa Carbone*

**143**

Inapp, in base all'esperienza maturata, presenta alcune riflessioni funzionali al processo di istituzione e di coordinamento del Registro unico nazionale del Terzo settore previsto dalla Riforma. Il Registro è sia un obbligo normativo sia un'occasione da non sottovalutare per la conoscenza del settore, la trasparenza e la *governance* dello stesso. La proposta, pertanto, tiene conto: delle raccomandazioni europee a sostegno della creazione di registri amministrativi e di conoscenza statistica anche per l'economia sociale; dell'importanza di disporre di statistiche affidabili per formulare politiche, per l'assegnazione dei fondi e per il monitoraggio dei risultati; della necessità di garantire la "certezza pubblica" di iscrizione di una organizzazione al Registro per motivi di pubblicità, identificazione, autenticazione, verifica e certificazione.







# Il ruolo sociale dell'educazione economica

## Evidenze, strumenti e tutele

Emiliano Mandrone

### Article info

#### Parole chiave

Competenze finanziarie

Dilemmi sociali

Educazione economica

#### Keywords

Financial capability

Social dilemma

Economic literacy

#### Citazione

Mandrone E. (2017), Il ruolo sociale dell'educazione economica. Evidenze, strumenti e tutele, *Sinappsi*, 7, n. 1, pp. 7-33

### Abstract

Qual è la capacità degli italiani di comprendere le dimensioni economiche e finanziarie? Sanno quello che fanno quando investono i loro risparmi, usano denaro elettronico o giocano i propri soldi? Il saper maneggiare i numeri, i termini e le norme è un tema rilevante per le implicazioni sempre maggiori che la conoscenza della dimensione economica assumerà nella nostra vita. Nell'articolo si cerca di individuare da un lato i limiti cognitivi e normativi, dall'altro gli strumenti individuali e collettivi per gestire o difendersi dalle tante occasioni in cui le nostre capacità analitiche vanno applicate alle scelte economiche. Si cerca, infine, di porre l'accento sulle implicazioni che un miglioramento dell'educazione economica può comportare nell'interesse generale.

*Are Italians able to understand economic and financial dimensions? Do they know what to do when investing their savings or using electronic currency or playing with their money? Knowing how to handle numbers, terms, and norms is a relevant issue for the ever-increasing implications that financial capability will take in our lives. The article identifies both cognitive and regulatory limits as well as individual and collective tools to cope with many situations in which the economic dimension involves the possibility of financial loss or an opportunity; furthermore the article shows some of the implications linked with the improvement of the economic literacy in one's financial condition.*

## 1. Introduzione

*“Un operaio conosce 100 parole, il padrone 1000. Per questo lui è il padrone”. Don Lorenzo Milani riassume così le disuguaglianze funzionali negli anni '50. Oggi forse aggiungerebbe che manca anche qualche numero.*

L'educazione economica è una delle componenti dell'Istruzione e come tale concorre a dare agli individui gli strumenti interpretativi necessari per partecipare attivamente alla

vita sociale. È stata a lungo trascurata, quasi fosse un ramo cadetto del sapere relegato ai margini di ciò che s'intende per Cultura, considerata una scienza applicata, e come tale derivata, non parte delle discipline del *cursus studiorum* classico, quanto piuttosto rinviata a percorsi dedicati. Quest'atteggiamento ha contribuito a una debolezza endemica nella popolazione e le tardive soluzioni sono state essenzialmente corsi di (in)formazione.

Idealmente, l'educazione economica dovrebbe cominciare da giovani e portare nel tempo a un comportamento finanziario consapevole, come lo studio della grammatica concorre a raggiungere progressivamente una buona proprietà di linguaggio o l'educazione civica a sviluppare la coscienza civile<sup>1</sup>. Come l'educazione alimentare lo è sulla salute (Edufin), così l'educazione economica è una forma di investimento culturale sulla salute pubblica.

L'ignoranza si paga. Lusardi<sup>2</sup> e Tufano (2015) e de Bassa Scheresberg (2013) notano che le persone con basse competenze finanziarie pagano commissioni più alte, ottengono prestiti a condizioni peggiori e fanno rendere meno i propri risparmi. Ricorrono sovente ai prestiti (indebitamento) e risparmiano meno (Stango e Zinman 2009), non pianificano correttamente le spese, hanno pensioni peggiori (Behrman et al. 2012; Lusardi e Mitchell 2014) e non diversificano gli investimenti (Abreu e Mendes 2010).

Come nota Linciano (2017) "ci sono tante iniziative di promozione della cultura economica e finanziaria, ma sono estremamente frammentate<sup>3</sup>: andrebbero ricondotte a sistema". Sarebbe più rassicurante che la Scuola<sup>4</sup>, un ambiente più neutrale e aperto al confronto, fornisca l'abecedario a tutti. Invece si parte con una certa dose di apriori irrisolti e, più sono le ipotesi discutibili, meno condivisibile è la disciplina.

L'Ocse (Atkinson e Messy 2012) definisce l'*economic literacy* "l'essere in grado di partecipare consapevolmente alle scelte economiche della propria vita" (par. 2). Il senso, apparentemente ampio, è in verità fin riduttivo: ormai la partecipazione civile degli individui non può prescindere da una piena consapevolezza nella dimensione economica. In un'accezione olistica andrebbe ricompresa ogni scelta individuale in un quadro collettivo, in cui le relazioni sono condizionate, non stazionarie e dipendono dal moto di tutti gli agenti (individui, imprese) e del sistema di riferimento (Istituzioni, Paesi).

1 Si distingue (De Mauro 1963) l'*analfabetismo strumentale* ovvero "la totale incapacità di decifrare uno scritto" da quello *funzionale* inteso come "l'incapacità di passare dalla decifrazione e faticosa lettura alla comprensione di un testo anche semplice". Nel tempo, anche se si sono raggiunti livelli di *literacy* e *numeracy* buoni, [...] c'è il rischio di decadimento delle funzioni a causa di stili di vita che non richiedono la lettura comprensiva o l'utilizzo di calcoli (o di altre abilità, si pensi all'inglese "che si perde se non si pratica"). Quando le eventuali capacità raggiunte progressivamente si atrofizzano si parla di *analfabetismo di ritorno*.

2 Nominata presidente del nuovo Comitato per l'educazione finanziaria: a luglio 2017 <http://citywire.it/news/via-libera-al-comitato-per-l-educazione-finanziaria-annamaria-lusardi-presidente/a1034819>.

3 "Nel triennio 2012-14 si contano 206 iniziative di educazione finanziaria, promosse da 256 soggetti; tra i promotori, in qualità di erogatori e/o finanziatori, 144 sono banche, 32 assicurazioni e 14 fondi pensione per un totale 1,1 mil di persone coinvolte".

4 L'Invalsi (ente di ricerca del Ministero dell'Istruzione) cura l'Indagine PISA coordinata dall'Ocse per l'Italia. Nel 2015 hanno intervistato 48.000 studenti di 15 anni. La posizione del nostro Paese negli ultimi 3 anni è molto migliorata rientrando nella media Ocse. Rimane un tema ostico allo stesso corpo docente che vede l'economia come *una questione scabrosa* da cui i fanciulli vanno tenuti ben lontani. Va riconosciuto alla Banca d'Italia e al Ministero dell'Economia di aver supplito, in una fase iniziale, alla scuola su temi colpevolmente a lungo dimenticati con progetti come l'Educazione Finanziaria nelle Scuole ma, appena possibile, è bene che facciano un passo indietro. La scuola deve prendere con autorevolezza la guida della istruzione economica.

Invece “la tendenza che si sta affermando nei sistemi educativi un po’ in tutto il mondo, ma in particolare in Italia, è educare a *competenze* piuttosto che a *conoscenze* – afferma Settis (2016) – e così facendo si sacrifica negli individui la visione periferica per il dettaglio”. Pertanto, l’accezione di *economic literacy* di Stigler (1977) “la logica economica non dice cosa fare, ma insegna a comprendere i costi e i benefici in gioco” appare ancora la base più laica e convincente da cui partire.

Zamagni (2015) riporta l’*economic literacy* nell’alveo dell’educazione economica: “può essere strumento di inclusione sociale e di lotta alle disuguaglianze”, poiché contribuisce alla piena presa di coscienza dell’individuo e alla sua emancipazione sociale. Il processo dell’educazione economica – inverso rispetto all’*analfabetismo politico*<sup>5</sup> – genera una serie di pericolosi sottoprodotti: spinte egalaritarie e redistributive, un commercio equo e sostenibile, valori positivi nel mondo dell’economia e della finanza, rischio di tensioni sociali. Forse è proprio per il timore di questi effetti collaterali che i player economici globali e le istituzioni internazionali sostengono campagne informative circoscritte all’*economic literacy*, intesa come tutela del consumatore/risparmiatore, concentrandosi sui particolari quando, invece, proprio una visione complessiva è necessaria per avere individui di *sana e robusta costituzione economica*.

In generale, pare riduttivo pensare all’*economic literacy* come a un “compendio per il consumatore” o alla *financial capability*<sup>6</sup> come a “un libretto di istruzione del risparmiatore” sebbene questa sembra essere la cifra dell’approccio di molte iniziative di educazione alla dimensione economica promosse da istituzioni finanziarie, quali le Banche Centrali<sup>7</sup>, le Assicurazioni, le Authority, l’Ocse, il Fmi. Palese e irrisolto un evidente conflitto di interesse: “gli stessi produttori delle scorie si occupano della bonifica”.

In generale vi è una relazione positiva tra bassi livelli di educazione (prettamente formale) e modesto capitale umano (inteso anche come precipitato delle esperienze lavorative e di vita<sup>8</sup>) rispetto a preferenze “non razionali”, intese come soluzione non ottimali<sup>9</sup> dei c.d. *dilemmi sociali ed economici*. Siamo spesso chiamati a prendere delle decisioni, fare delle valutazioni o optare per un percorso piuttosto che per un altro e questi *esercizi reali* di logica hanno sovente esiti migliori se si era bravi nel risolvere gli *esercizi teorici* o se si possiede esperienza di precedenti eventi simili. Ovvero non solo quando s’investono i propri soldi o si maneggiano strumenti finanziari ma, più in generale, ogni volta che ci s’interroga per prendere una posizione, votare o scegliere tra più opzioni emerge il ruolo della *cultura economica* (par. 4).

L’alfabetizzazione finanziaria non va perciò confusa con il conformarsi ad un abito economico, una sorta di *modello standard*, anzi. Essere in grado di comprendere le questioni

<sup>5</sup> *Der politische Analphabet* di Bertolt Brecht e le tragiche scimmiette che “una non vede, una non sente e una non parla”.

<sup>6</sup> La *financial capability* è stata oggetto di diversi studi e iniziative, tra cui: per gli USA, il *Financial Capability Report 2016*, <https://goo.gl/JtJhQD> o, per il Regno Unito, la *UK Strategy for financial capability*, <https://www.fincap.org.uk>.

<sup>7</sup> La Banca Centrale Europea promuove materiale informativo su <http://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/html/index.it.html>.

<sup>8</sup> Gli studenti finlandesi sono tra i migliori (Indagine PISA 2015) tuttavia quelli greci hanno competenze economiche superiori.

<sup>9</sup> L’individuo razionale, in sintesi, è in grado di ordinare le sue preferenze per un insieme di risultati in base all’utilità attesa.

economiche implica capacità critica. In generale, va coltivato un atteggiamento privo di pregiudizi e incline a valutazioni obiettive. Si passa da una visione paternalistica, *another brick in wall*, ad un approccio cosciente, in cui si valutano le offerte volta per volta, senza fidelizzazioni o deleghe. Si parla di alfabetizzazione finanziaria proprio per indicare che si vuol dare una base minima su cui ognuno potrà aggiungere proprie intuizioni, sensibilità, capacità oltre alla protezione nel consumo (par. 3).

Numerose indagini – sostiene il Finance Watch<sup>10</sup> – hanno mostrato che il livello di alfabetizzazione finanziaria tra i cittadini è generalmente molto basso. Ciò non è sorprendente considerando la complessità dei mercati e dei prodotti finanziari moderni. Ma le implicazioni della sensibilità economica travalicano la sfera meramente finanziaria, intesa come prodotti per investimento o strategie di risparmio o opzioni disponibili sui mercati. Si deve pensare all'impatto che le abilità interpretative delle dimensioni economiche di tutti gli individui, in tutti gli aspetti della loro vita sono un grandissimo sistema di relazioni, in cui il comportamento degli altri ha forti influenze sulle proprie scelte, ovvero che le dinamiche individuali sono molto condizionate dalle dinamiche collettive e viceversa.

## 2. Questioni definitorie e dati

La modalità di rilevazione delle risposte ai quesiti di *economic literacy* e *financial capability* è cruciale. La somministrazione dei quesiti è il primo problema poiché introduce una questione epistemologica rilevante: i risultati del soggetto campionato sono un predittore fedele del comportamento del cittadino?

Una definizione univoca e convincente dell'*economic literacy* a livello internazionale sarà quasi impossibile ottenerla dati i problemi di eterogeneità in gioco<sup>11</sup>. A ciò si aggiunge che i risultati sono in funzione dei *costumi economici* dei territori e ciò rende difficile nel nostro Paese già un confronto nazionale. Tuttavia la recente indagine *Global Literacy Survey di Standard & Poor's Ratings* è un buon punto di partenza e di confronto. Utilizza il set definitorio dell'Ocse<sup>12</sup> e della Banca Mondiale e si basa su domande aggiunte all'indagine Gallup World. Nel 2014 sono stati intervistati più di 150.000 adulti in più di 140 Paesi. In tutto il mondo un adulto su tre è finanziariamente alfabetizzato e le donne, i poveri e chi è meno istruito hanno maggiori probabilità di avere basse conoscenze finanziarie, anche in paesi con mercati finanziari ben sviluppati.

L'alfabetizzazione finanziaria viene misurata utilizzando le domande che valutano le conoscenze di base di quattro concetti fondamentali nel processo decisionale finanziario: conoscenza dei tassi d'interesse semplici e composto, composizione degli interessi, inflazione e diversificazione dei rischi.

<sup>10</sup> <http://www.finance-watch.org/>.

<sup>11</sup> Ci sono costumi economici, abitudini, strumenti, competenze, lingue diverse che rendono i confronti inevitabilmente parziali. In un articolo del The Guardian intitolato *OECD and Pisa tests are damaging education worldwide* si pone l'accento sui limiti di rilevazioni internazionali relativi proprio alla formulazione di standard, alla composizione dei quesiti e al sistema dei ranking tra paesi diversi tra di loro che alimenta un certo colonialismo educativo ed uno stress-correlato sia all'insegnante sia allo studente.

<sup>12</sup> Si rimanda per il toolkit Ocse a <http://www.feduf.it/assets/allegati/Monticone-ABI-ITA.pdf>.

## I quesiti Ocse

Diversificazione del rischio. *Supponga di avere dei soldi. È più sicuro mettere i soldi in: a) un'attività o investimento, o b) in più imprese o investimenti?*

Inflazione. *Supponiamo che nei prossimi dieci anni i prezzi raddoppino. Se anche il suo reddito raddoppia, potrà acquistare: a) meno di quello che puoi acquistare oggi, b) lo stesso c) più di quello che puoi acquistare oggi?*

Tasso di interesse semplice. *Supponga di prendere in prestito 100 dollari. Preferirebbe pagare: a) 105 dollari o b) 100 dollari più il tre per cento?*

Tasso di interesse composto. *Supponiamo di mettere dei soldi in banca per due anni e che la banca paghi il 15% di interessi al conto. La banca pagherà di più il primo anno, il secondo, o aggiungerà la stessa quantità di denaro negli anni?*

In questo articolo si è utilizzata l'indagine PLUS<sup>13</sup>, uno dei più rilevanti strumenti dell'Inapp per studiare gli investimenti sociali, il cambiamento tecnologico, il futuro del lavoro. Si sottolinea, a tal proposito, che la fonte non è esplicitamente dedicata alla misurazione della *literacy* economica e finanziaria e che i quesiti posti non ricalcano gli schemi dei piani di rilevazione in materia. Tuttavia, come spesso capita, la ricchezza di controlli offerta dall'indagine PLUS consente letture particolarmente interessanti di fenomeni spesso considerati in modo disgiunto.

La rilevazione PLUS è somministrata solo in via diretta, caratteristica peculiare per la somministrazione di questi quesiti, in cui le risposte proxy sarebbero inappropriate e, dal 2017, sarà affiancata da una somministrazione controllata (*behaviour labs*) per avere un controllo diretto sulla qualità e dissonanza tra la rilevazione telefonica e quella diretta, ovvero con scelte che comportano vincite e perdite economiche reali. Inoltre, ormai, i principi economici fondativi sono sempre più messi in discussione<sup>14</sup> e così pure vanno riconsiderate le preferenze del consumatore.

Operativamente il modulo dell'indagine PLUS, dal 2006 nel PSN (Programma Statistico Nazionale), è stato somministrato a 24.000 individui tra i 18 e i 75 anni. Attraverso 2 quesiti si sono simulati semplici calcoli che ci troviamo sovente a fare quando investiamo i risparmi, usiamo carte di credito o scegliamo le caratteristiche del mutuo o della pensione. Da questi si è creato un indicatore composito di *economic literacy*.

Vediamo le domande, tra parentesi le percentuali delle opzioni scelte, al netto di chi non risponde e i risultati:

*Indicatore 1 sul tasso di interesse: "supponiamo che Lei abbia 100 € in un conto di risparmio, con un tasso d'interesse del 2% all'anno. Dopo 5 anni, quanto pensa di avere sul conto? Più di 102 € (61%), meno di 102 € (10%) o esattamente 102 € (10%)".*

<sup>13</sup> PLUS è un'ampia rilevazione campionaria nazionale, giunta alla sua ottava edizione, per la popolazione tra i 18 e i 75 anni. Dedicata ai temi della partecipazione lavorativa, comprende anche controlli su dimensioni economiche e sociali (i dati, i questionari e le metodologie sono su <[www.inapp.org](http://www.inapp.org)>).

<sup>14</sup> Mauro Gallegati afferma come "la teoria economica ha cercato di seguire una coerenza interna, perdendo ogni contatto con il mondo reale [...] nonostante esteriormente assomigli alla fisica, l'economia non è una scienza, anzi assomiglia più a una religione".

**Indicatore 2 sull'inflazione:** "Se il tasso di interesse sul suo conto di risparmio è dell'1% all'anno e l'inflazione, invece, è del 2% l'anno: dopo un anno, con i soldi del suo conto Lei sarà in grado di acquistare: più di prima (4%), come prima (14%), meno di prima (**58%**)".

**Indicatore 4 (derivato) di economic literacy:** Solo il **44%** delle persone intervistate ha risposto correttamente ad entrambi i quesiti: l'indicatore sintetico di *economic literacy*, per arricchire il set di situazioni analizzabili.

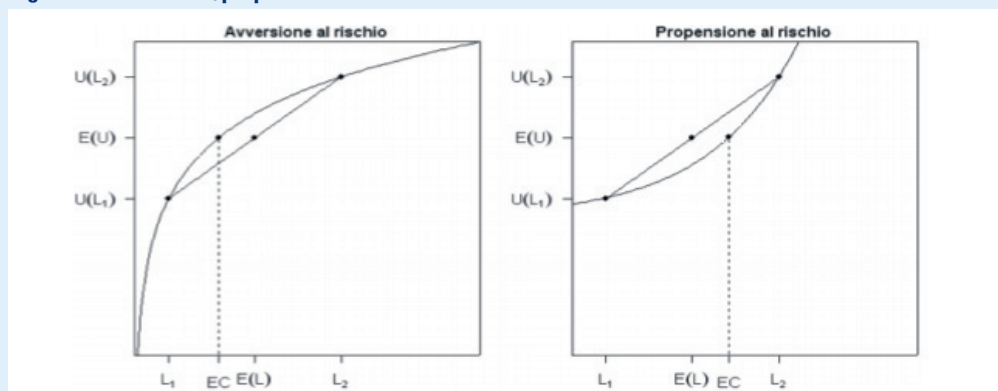
Inoltre si è costruito un indicatore sull'avversione al rischio, per arricchire il set di situazioni analizzabili. Questa presenza simultanea ci consente di valutare congiuntamente l'*economic literacy* e la propensione al rischio, offrendo un profilo piuttosto preciso e ricco di controlli.

**Indicatore 3 di Avversione al Rischio.** Per essere operativizzabile il sistema di rilevazione telefonica prende a prestito il noto meccanismo del gioco "affari tuoi": "Ci sono due pacchi chiusi: in uno ci sono 100.000 €. Nell'altro zero. Uno dei due è suo. Per il suo pacco le offro 20.000 €: accetta?". Il **65%** accetta ed è *avverso al rischio*, il 4% è moderatamente avverso perché accetta una somma inferiore al *valore atteso* della vincita (50.000€). Il 18% del campione è *neutrale al rischio* e solo il 13% degli intervistati sono *propensi al rischio*.

### Avversione al rischio

La teoria implicita è ricavabile dalla figura 1 (Perotti 2009). L'esito della lotteria può dare all'individuo un importo  $L_1$  nel caso sfavorevole (con probabilità del 50%), oppure un importo  $L_2$  nel caso favorevole (sempre con probabilità del 50%). Il valore atteso della lotteria è la media dei due importi, pari a  $E(L)$  e nel nostro caso uguale a 50.000 €. Secondo la teoria economica, però, la valutazione della lotteria non viene fatta in base ai semplici importi monetari, ma in relazione all'utilità che essi forniscono all'individuo. Se chiamiamo  $U(x)$  la funzione di utilità individuale, l'utilità attesa della lotteria è  $E(U)$ , pari alla media fra  $U(L_1)$  e  $U(L_2)$ . L'equivalente certo di una lotteria è la somma ottenibile con certezza che rende l'individuo indifferente tra partecipare alla lotteria e accettare la somma certa. Nella figura l'equivalente certo è l'importo  $EC$  tale che  $U(EC)=E(U)$ . Tanto maggiore è l'avversione al rischio, tanto minore è l'equivalente certo, perché l'individuo è disposto a ricevere una somma più bassa pur di eliminare l'incertezza dell'esito per la lotteria. In particolare, un individuo è definito "avverso al rischio" se l'equivalente certo è minore del valore atteso della lotteria, "neutrale" se l'equivalente certo è uguale al valore atteso, e "propenso al rischio" se l'equivalente certo è maggiore del valore atteso. Nella parte sinistra è rappresentato un caso di avversione al rischio, in cui  $EC < E(L)$ .

**Figura 1 - Avversione/propensione al rischio**



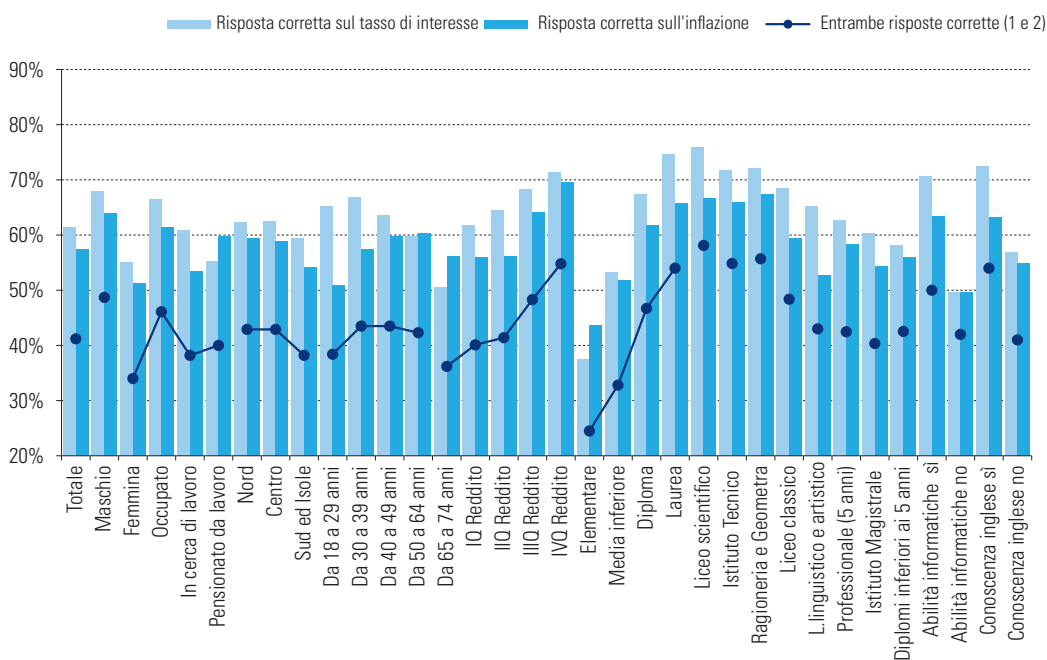
Fonte: Perotti, 2009

### 3. Analisi descrittive

#### Economic literacy

Nell'analisi svolta, poco più del 40% delle persone ha risposto correttamente a entrambi i quesiti, spia di una solida competenza finanziaria (figura 2). Le persone più carenti in termini di *economic literacy* sono di genere femminile, di età avanzata, del Sud, con titoli di studio e redditi bassi e senza abilità informatiche o linguistiche. Più attrezzati sono quelli con liceo scientifico, ragioneria o l'istituto tecnico.

**Figura 2 - Risposte corrette relativamente al tasso d'interesse, l'inflazione e l'indicatore di economic literacy**



Fonte: Indagine PLUS 2016

Le evidenze sono in linea con Lusardi (2013), Guiso e Jappelli (2008) e Jappelli (2009). L'indagine *Global Finlit Survey*<sup>15</sup> sull'*economic literacy* realizzata nel 2014 su 140 paesi colloca l'Italia all'ultimo posto tra i paesi europei, con solo il 37% di persone con *economic literacy* elevata (ovvero tre risposte corrette su cinque, inerenti interesse semplice e composto, inflazione, diversificazione del rischio). In termini comparati l'*economic literacy* è al 57% in USA, 67% in UK, 66% in Germania, in UE-28 al 52%, in Spagna al 49%, in Francia al 52%.

<sup>15</sup> <http://gflec.org/initiatives/sp-global-finlit-survey/>.

## Economic literacy ricavata dagli item di numeracy di PIAAC

(a cura di Simona Mineo, Inapp)

Attraverso alcuni quesiti di *numeracy* dell'indagine PIAAC si possono dedurre indicazioni di *economic literacy*. Agli intervistati è stato presentato un grafico che mostra il confronto dell'andamento annuo del tasso reale di inflazione di una banca con l'andamento annuo del tasso previsto dagli economisti della banca. Su questo stimolo grafico vengono proposti due quesiti alle persone con *numeracy* livello 2 e 3:

**Q1:** viene chiesto di "indicare il mese in cui la previsione del tasso di inflazione è stata calcolata nel modo più corretto". Richiede all'intervistato di "Identificare, individuare e accedere" alla informazione proposta per poter fornire una risposta.

**Q2:** viene chiesto di valutare la media del tasso di inflazione reale. Richiede di "utilizzare" le informazioni fornite e "agire" (con un calcolo, misura, conteggio) per poter fornire una risposta. L'incidenza di chi risponde correttamente a Q1 e Q2 è prossima ai risultati delle principali rilevazioni: un terzo delle persone ha capacità di *economic literacy* buone. Le donne, i disoccupati, i residenti nel Sud, i giovanissimi e le persone con istruzione bassa sono i meno competenti in materie economiche e finanziarie.

**Tabella 1 – Economic literacy PIAAC**

	<b>Q1</b>	<b>Q2</b>	<b>Q1 e Q2</b>
Totale	52,7	47,0	31,8
Maschio	58,7	46,8	35,7
Femmina	45,2	47,2	26,8
Occupato	57,8	50,6	35,2
Disoccupato	36,9	32,4	19,3
Studente	51,6	44,6	32,7
In pensione	59,7	37,5	19,4
Nord	62,8	52,6	37,1
Centro	64,3	48,8	39,4
Sud e Isole	33,1	38,5	19,6
16-25	46,7	40,7	26,8
26-35	56,0	57,1	41,4
36-45	54,7	44,5	28,8
46-55	51,5	43,8	29,6
56-65	54,9	48,7	30,6
Tit studio basso	42,5	37,5	21,0
Tit studio medio	55,1	49,9	33,5
Tit studio alto	62,1	54,2	43,2
Esperienza PC	52,7	47,0	31,8

Fonte: Dati Ocse-PIAAC, 2012

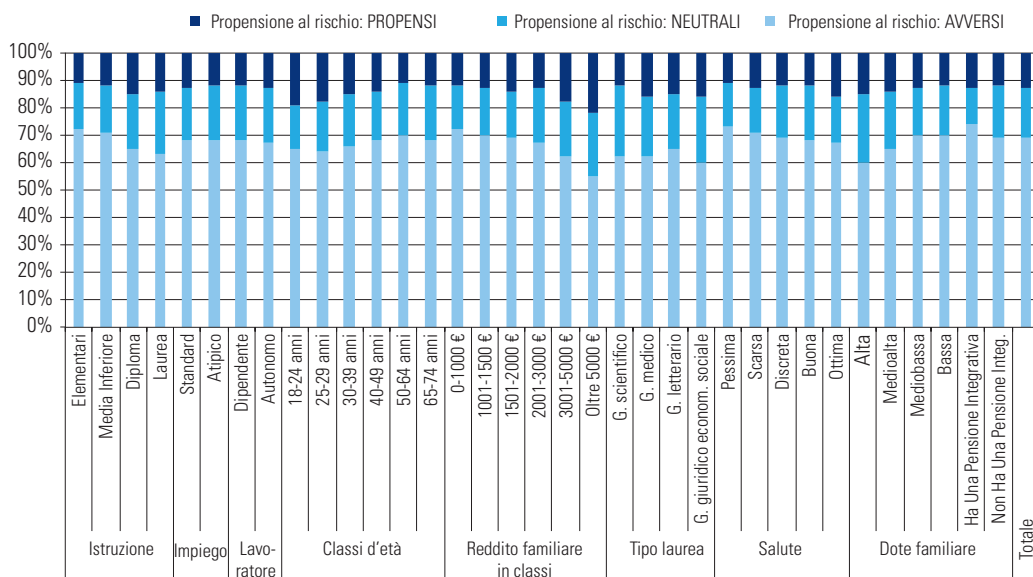


## Avversione al rischio

Vediamo, invece, quali sono i tratti che caratterizzano la *propensione al rischio* nella figura 3: il 65% "accetta" ed è *avverso al rischio*, poiché prende una somma inferiore rispetto al *valore atteso* della vincita (50.000 €). Questo valore è indicato dal 18% del campione, *neutrale al rischio*. Quelli con aspettative superiori ai 50.000 € sono *propensi al rischio*, pari al 13%.

La propensione al rischio aumenta all'aumentare del livello di istruzione, di un buono stato di salute, della dote familiare e del reddito familiare, mentre decresce al crescere dell'età. L'andamento, ovviamente, è speculare per l'avversione al rischio.

**Figura 3 - Propensioni al rischio degli italiani**



Fonte: Indagine PLUS 2016

## Incompetenti ma prudenti

Generalmente le analisi della *economic literacy* non sono accompagnate da un set di controlli demoscopici come quello presente nella rilevazione PLUS, pertanto alcune letture sono *un unicum* nelle ricerche su questo tema. Ad esempio, la lettura congiunta di *economic literacy* e avversione al rischio dovrebbe consentirci di identificare le persone per così dire "a rischio truffa".

Nella figura 4 si possono identificare varie tendenze: 1) in generale l'istruzione (in particolare scientifica), l'attivismo sociale, le abilità informatiche e linguistiche, la retribuzione e la ricchezza familiare sono correlate ad *economic literacy* superiore; 2) le classi d'età estreme sono meno avverse al rischio delle centrali, 3) la ricchezza familiare alta induce ad una minore avversione al rischio rispetto a retribuzioni alte; 4) la disciplina influenza più del tipo di diploma/laurea 5) la *componente conservativa* (cerchio) - *incompetente e avverso al rischio* ha usi e costumi *socialmente* desiderabili.

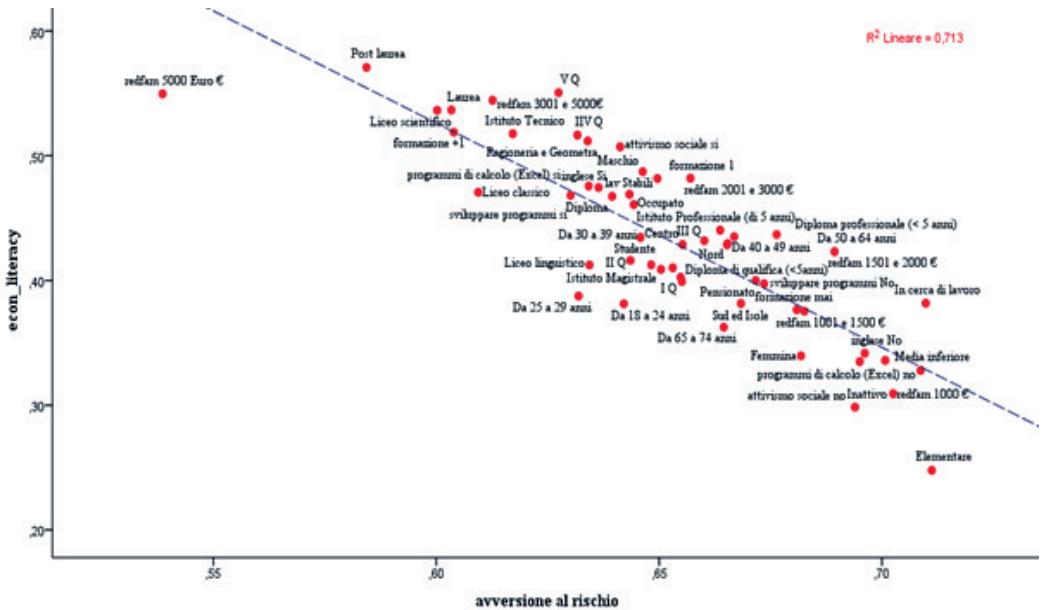
I tratti tipici della persona "incompetente/vittima potenziale" sono il genere femminile, l'età avanzata, risiedere nel Sud, avere titoli di studio e redditi bassi e non avere abilità

informatiche o linguistiche. Emerge – fortunatamente – una relazione inversa tra le competenze finanziarie e l'avversione al rischio e *economic literacy*, ovvero le persone “meno competenti” sono le più caute nelle loro condotte economiche.

Si potrebbe dire: è un loro problema! Ma sareste tranquilli a guidare sapendo che 6 auto su 10 che incrocerete sono condotte da persone che non conoscono i segnali stradali e non sanno a chi dare la precedenza? Mediamente il 65% degli italiani è avverso al rischio.

Per le persone con *economic literacy* bassa, l'avversione al rischio può essere intesa come una manifestazione del principio di *conservazione della specie*, una strategia di protezione, Polonio che consiglia una condotta morigerata ad Ascanio. Alcuni in ciò vedono i costumi che hanno fatto la fortuna del nostro Paese (alti tassi di risparmio e fiorenti raccolte) mentre altri lo considerano un freno allo sviluppo, una inibizione dello spirito d'intrapresa, micro-protezionismo, conservatorismo sterile.

**Figura 4 - Relazione tra avversione al rischio e competenze economiche finanziarie**



Fonte: Indagine Plus 2016

### Mine vaganti

Val la pena enucleare un target particolarmente critico: l'8% della popolazione ovvero 3,5 milioni di persone (tabella 2) è “sia non avverso al rischio sia finanziariamente incompetente”. Una platea vulnerabile: esposta a truffe, a ludopatie e a consumi compulsivi.

Va rimarcato come i cittadini europei siano incoraggiati al consumo in debito (*Action Plan on Building a Capital Markets Union*) grazie ad un ampio e facile credito al consumo. Molti player del mercato globale vedono il comportamento del consumatore come una bussola

“ora da seguire, ora da orientare”. Pertanto avere una buona *economic literacy* è cruciale per sé, per gli altri e non solo per gli ambiti economici.

**Tabella 2 - Propensione al rischio ed *economic literacy*, percentuali e valori assoluti**

Propensione al rischio	Economic literacy					
	Bassa		Alta		Totale	
	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.
Avverso	40%	17.680.350	28%	12.172.896	68%	29.853.245
Neutrale	10%	4.413.066	8%	3.342.312	18%	7.755.378
Propenso	8%	3.576.043	6%	2.497.208	14%	6.073.251
Totale	59%	25.669.459	41%	18.012.415	100%	43.681.874

Fonte: Indagine PLUS 2016

Tutto ciò induce a considerare urgente per il nostro Paese fronteggiare non solo i rischi relativi ai prodotti finanziari - per tutelare il risparmio e il consumo - ma anche per difendersi dalle ludopatie (par. 5).

Il cittadino deve poter contare sia su tutele “passive”, tramite prodotti semplici e operatori di comprovata correttezza, introducendo certificazioni indipendenti sulla qualità del prodotto sulla falsariga del DOC o del BIO, sia “attive”, attraverso la promozione dello studio della statistica e della cultura economica<sup>16</sup>.

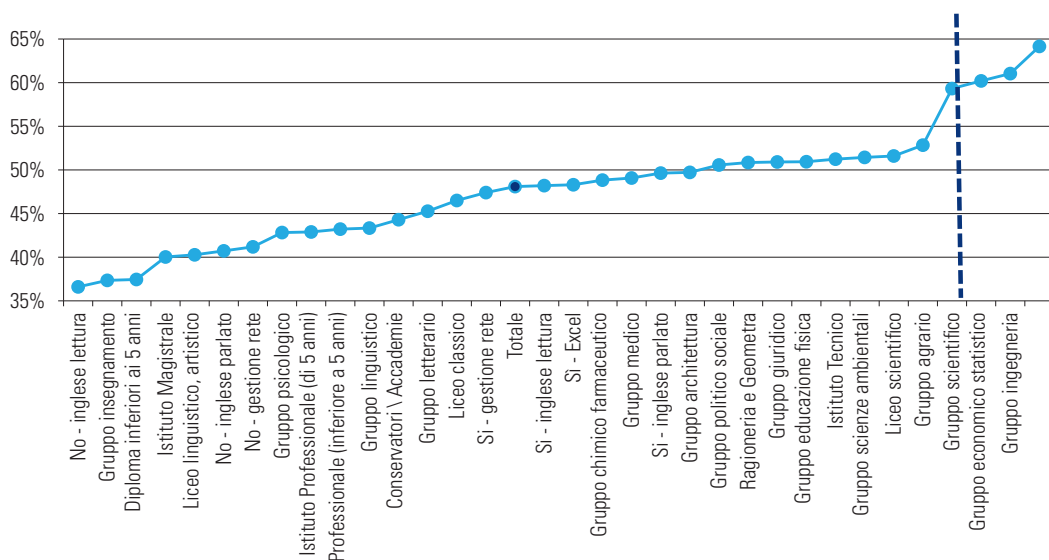
## Cultura economica

Ma quale tipo di educazione consente di padroneggiare questa dimensione economico-finanziaria? Nella figura 5 sono state ordinate le discipline universitarie, i diplomi e alcune abilità informatiche e linguistiche rispetto all'*economic literacy* mediamente posseduta<sup>17</sup>. Parlare dell'istruzione o della formazione come di una proteina difensiva è improprio poiché la linea tratteggiata, che indica il 50% di rispondenti con *economic literacy* insufficiente, è così a destra da includere quasi tutte le discipline tra quelle inadeguate. La verità è che la statistica, l'economia e la finanza non sono materie presenti alle superiori (se non nei corsi specifici) quindi di per sé un liceo classico non incrementa l'*economic literacy*.

In realtà l'*economic literacy* è un caso particolare del principio generale che maggior istruzione e competenza sono una difesa rispetto ai rischi, ai problemi, ai dilemmi e alle scelte che la vita ci pone. Un cittadino informato, capace a trovare la risposta ai problemi, sicuro di sé, con indipendenza di giudizio è un valore sociale perché avere meno persone che sbagliano, si fanno raggirare o non rispettano le precedenze per strada è un costo per la collettività, oltre che per l'individuo.

<sup>16</sup> “Sono sempre maggiori le opportunità economiche e gli strumenti a disposizione. Cresce così la necessità di responsabilizzare il cittadino verso scelte finanziarie più complesse e diventa indispensabile che i cittadini abbiano un livello di conoscenza dei rischi e delle opportunità associati alle possibili scelte finanziarie tale da consentire loro una adeguata comprensione delle conseguenze potenziali delle scelte stesse. La trasparenza finanziaria di legge è doverosa e va migliorata ma non è sufficiente: il cittadino deve poter comprendere ciò che gli viene proposto, deve avere le competenze necessarie ad interpretare l'informazione che accompagna i prodotti” (Padoan al convegno *La ricchezza della nazione. Educazione finanziaria e tutela del risparmio*).

<sup>17</sup> Gli *skills* sono preceduti da “sì” e “no” che indicano il possesso o meno della abilità specifica.

**Figura 5 - Economic literacy per discipline (superiori e università) e abilità**

Fonte: Indagine PLUS 2016

## 4. L'attitudine riformatrice

Ci sono sempre nuovi tornanti sul cammino della storia, il mercato propone continuamente nuovi equilibri, la scienza supera incessantemente il suo limite: il cambiamento è fisiologico. Che fare: affrontarlo o subirlo? È esperienza comune che per tenere aggiornato un sistema sia necessaria una manutenzione periodica. Tutti fanno il tagliando all'auto o aggiornano il pc o lo smartphone. Come un campo non lavorato dopo qualche anno riduce la resa, così senza manutenzione, cura e risorse le istituzioni degradano. Le politiche che non si pagano non si sa quanto ci costano: una cura costante è il miglior modo per far durare a lungo le cose e le istituzioni.

L'*economic literacy* riguarda anche le scelte politiche, le riforme economiche, la contrattazione sindacale, le tutele e i diritti di ciascuno cittadino. Nota l'ex Ministra Fornero come molte persone non comprendano le riforme economiche perché non colgono appieno gli effetti complessivi e tutte le implicazioni<sup>18</sup> che derivano, assai difficili da immaginare in termini di ricadute e di responsabilità dirette.

È già successo in passato. Si pensi ai BOT-people spiazzati dalla discesa dei rendimenti che non compensavano i vantaggi di un livellamento dei tassi. Oppure come non ricordare il terrore che ha accompagnato la conversione "Lira-Euro" o il dibattito decennale "inflazione-scala mobile, cambiamenti, in massima parte, nell'interesse di chi li criticava e (forse) non li capiva.

<sup>18</sup> Come far capire a tutti termini tecnici quali *coefficienti attuariali, sostenibilità, progressività, spread, brent...* senza banalizzare.

Inevitabilmente il ricorso sempre più ampio a forme di democrazia diretta, anche su tematiche economiche, produrrà un aumento del rischio di scelte scarsamente fondate e consapevoli.

Nelle recenti consultazioni politiche (Brexit, Trump), l'analisi del voto (Colantone e Stanig 2016; Goodwin e Heath 2016; Inglehart e Norris 2016) ha mostrato una polarizzazione tra chi ha sostenuto posizioni e candidati populistici/conservatori e chi l'ha combattuta. I primi, generalmente, sono più anziani e vivono in zone più povere e depresse, hanno livelli economici e culturali più bassi e minori propensioni a viaggiare e a integrarsi con tutti i diversi<sup>19</sup>. Le prime evidenze mostrano, in generale, livelli più bassi di *economic literacy*, il che ha condotto molti commentatori al sillogismo "chi capisce meno le riforme tende a votare contro", ovvero ad essere conservatore, protezionista, alieno al cambiamento. Questa interpretazione è rischiosa per due ordini di motivi: i) la democrazia prevede che la maggioranza decida, qualsiasi cosa scelga, altrimenti è la fine della democrazia. ii) il novero delle persone è tale da assicurare sicuramente una rilevante componente "consapevole" della scelta fatta.

Inoltre, va tenuta in debito conto la lente ideologica su molte questioni salienti (Nyhan e Reifler 2012) o totem che non fa riconoscere "prove di fatto"<sup>20</sup> quando contraddicono le loro preferenze/opinioni. A volte queste posizioni sono autolesionistiche poiché le riforme darebbero ristoro proprio a chi le avversa. Studi recenti hanno analizzato gli effetti dell'alfabetizzazione finanziaria sulle scelte di pensionamento e sulle preferenze politiche (Lusardi 2008; Lusardi e Mitchell 2014), da cui è emerso come l'educazione economica sia fondamentale non solo nella sfera privata, ma anche nell'ambito pubblico, facilitando l'introduzione di riforme virtuose e tempestive.

Nelle rilevazioni PLUS 2014 e 2016 si sono inseriti quesiti riconducibili a "dilemmi sociali" di tipo finanziario-economico, etico-ecologista e opzioni fiscali. Le opinioni sono indipendenti tra loro e non ordinate (tra bene e male o giusto e sbagliato). Si è provveduto a polarizzare i risultati, togliendo le scelte non nette (le opzioni non sa, non voglio rispondere) riconsiderando un set di variabili binarie in cui il valore 1 indica "scelta riformista" o di cambiamento e 0 "scelta conservativa" o di mantenimento dello status quo.

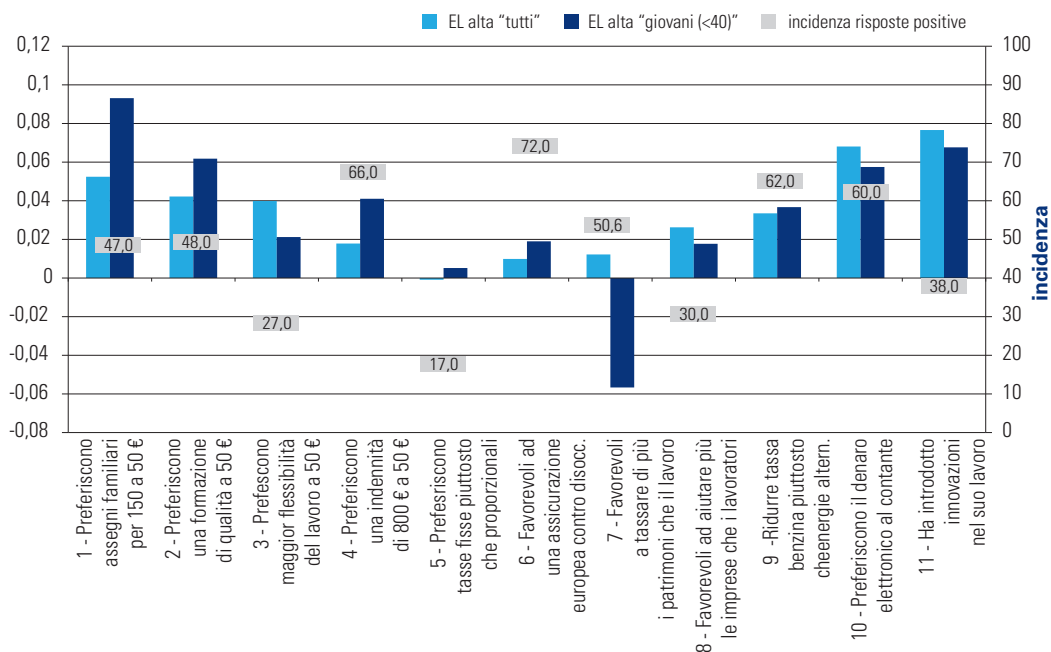
Quindi si sono analizzate le correlazioni<sup>21</sup> tra *economic literacy* e i controlli, distinti tra tutto il campione e gli under 40. La linea rappresenta l'incidenza delle risposte positive. In appendice all'articolo una tavola con i dati tra alcune opzioni/dilemmi e l'*economic literacy*. L'evidenza è che siano rari i casi di favore incondizionato ad un cambiamento radicale, molto più ampia è una domanda di adeguamento, di cura, di manutenzione delle istituzioni, del sistema fiscale o dei servizi alle nuove esigenze e opportunità, ai nuovi bisogni e ai nuovi tempi. Si veda la figura 6, seguente.

<sup>19</sup> Gli antichi greci consideravano barbari tutti gli stranieri, tutti coloro che *balbettavano* una lingua, una cultura diversa.

<sup>20</sup> La *scienza intransigente*, ovvero quella base conoscitiva non più in discussione e che non può tollerare interpretazioni contrarie. Si pensi a un certo revisionismo storico che scade nel ridicolo o al ricorso a medicine alternative, ecc. e ai drammi che creano.

<sup>21</sup> Sono solo *associazioni*, non nessi causali, sebbene i secondi non abbiano spesso preservato da confutazioni evidenti.

**Figura 6 - Correlazioni tra 11 dilemmi sociali e l'Economic literacy (EL), tutti i rispondenti e under 40 (asse sx, istogrammi). Incidenza risposte positive (asse dx). (val. %)**



Esclusi i "non sa". L'incidenza è riferita al primo termine dell'opzione t<0,05 tutte le conclusioni sono significative

Fonte: Indagine PLUS, Panel 2014-2016

### Dettaglio delle opzioni economiche/dilemmi sociali e correlazione con una Economic literacy elevata

*Opzione 1.* C'è una correlazione positiva tra preferire 150€ in assegni familiari a 50€ in più al mese; l'EL elevata è ancor più correlata con la scelta di avere più assegni familiari tra i giovani. Solo il 47% preferisce gli assegni familiari.

*Opzione 2.* C'è una correlazione positiva tra preferire una formazione di qualità a 50€ in più al mese; in particolare tra i giovani l'EL elevata è correlata con la scelta di optare per la formazione. Solo il 48% preferisce la formazione.

*Opzione 3.* C'è una correlazione positiva tra preferire più flessibilità (intesa come strumenti di conciliazione familiare, tempi e modi di lavoro) a 50€ in più al mese; l'intensità è minore tra i giovani. Solo il 27% preferisce la flessibilità

*Opzione 4.* C'è una correlazione positiva tra preferire una indennità di 800€ al mese in caso di perdita del lavoro ad avere 50€ in più al mese; l'intensità aumenta tra i giovani. Oltre il 65% preferisce avere una indennità di 800€.

*Opzione 5.* Le persone con EL levata sono sostanzialmente indifferenti tra avere tasse proporzionali al reddito/ricchezza piuttosto che fisse. Solo il 17% vorrebbe tasse fisse a schemi proporzionali/progressivi.

*Opzione 6.* Le persone con EL levata sono favorevoli ad una assicurazione europea contro la disoccupazione (Mandrone 2017); Oltre il 70% preferisce una copertura assicurativa europea.

*Opzione 7.* Le persone sono leggermente più favorevoli a tassare di più i patrimoni che il lavoro; l'EL elevata è correlata positivamente con la scelta di tassare maggiormente i patrimoni, invece la relazione è negativa per i giovani. Le due opzioni sono scelte in maniera equivalente (50%)

*Opzione 8.* Le persone con l'EL elevata sono favorevoli in caso di crisi ad aiutare di più le persone che le imprese. Il 70% vorrebbe maggiori tutele per i lavoratori.

*Opzione 9.* Le persone sono favorevoli a ridurre le tasse sulla benzina piuttosto che sulle energie alternative (con buona pace dell'ecologia); anche tra i giovani. Oltre il 60% vorrebbe tasse più basse sui carburanti.

*Opzione 10.* Le persone con EL alta sono favorevoli ad usare la moneta elettronica invece del denaro contante (Mandrone 2015). In media il 60% preferisce il denaro elettronico al contante.

*Opzione 11.* L'EL elevata è correlata positivamente con l'aver introdotto innovazioni. Quattro persone su 10 hanno introdotto innovazioni tecniche o organizzative nel loro lavoro.

Le singole conclusioni sono per lo più di entità modesta, ma significativa ( $t < 0,05$ ), tuttavia denotano un atteggiamento favorevole al cambiamento legato a EL elevate.

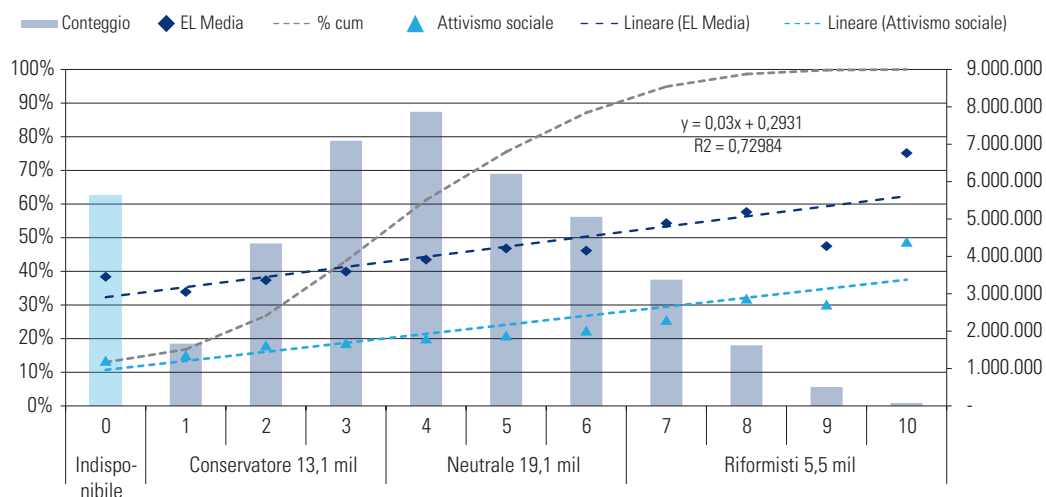
Al fine di osservare in che relazione si pone un atteggiamento favorevole al cambiamento rispetto all'*economic literacy* (figura 7), utilizzando i quesiti appena elencati, si è costruita una variabile *score*, sommando le risposte positive (indicanti un favore al cambiamento). Si è ottenuta una variabile compresa tra 0 (indisponibile a qualsiasi cambiamento) e 11 (disponibile sempre al cambiamento) dividendo inoltre la distribuzione in 4 fasce:

Gli indisponibili: pari a circa 5,5 milioni di persone che non rispondono o rispondono sistematicamente no al quesito. Questo atteggiamento è comune in molte rilevazioni data la natura del quesito e non necessariamente possono essere annoverati tra gli indisponibili al cambiamento. I conservatori: 13 milioni di persone che su 11 item hanno risposto in maniera favorevole a meno di 3.

I neutrali: 19 milioni di persone che hanno risposto favorevolmente tra i 4 e i 6 item.

I riformisti: ovvero 5,5 milioni di persone che hanno mostrato favore al cambiamento in più di 7 item.

**Figura 7 - Conservatori e riformisti per economic literacy e attivismo sociale (v.a.,%, cumulate)**



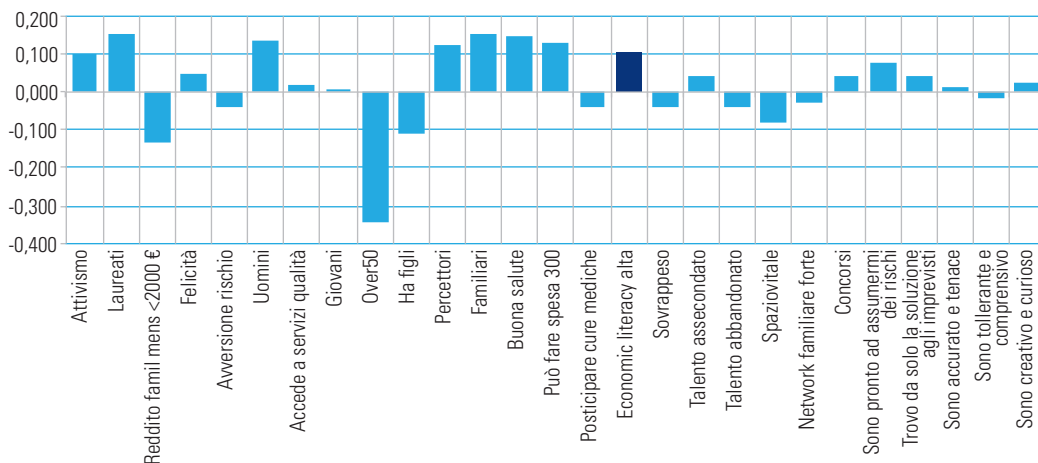
Fonte: Indagine PLUS, Panel 2014-2016

Come controllo si sono inseriti i livelli dell'*economic literacy* e dell'attivismo sociale (aver fatto proteste, reclami o manifestazioni). Gli andamenti sono simili su livelli superiori per l'*economic literacy*. Sembra effettivamente esserci una maggior associazione tra livelli di *economic literacy* alta e propensione a scelte di cambiamento (atteggiamento favorevole alle riforme) ovvero l'*economic literacy* gioca davvero un ruolo positivo nelle scelte complesse, nei dilemmi, nelle opzioni che richiedono una valutazione quali/quantitativa. Il contributo dell'*educazione finanziaria* e dell'*attivismo sociale* rispetto all'atteggiamento favorevole alle riforme è paradossalmente molto simile.

Proprio per far maggior luce sui fattori che influenzano la "propensione al cambiamento" (riformismo) si sono mostrate (figura 8) le correlazioni con alcuni controlli: tra i fattori positivi notiamo l'*attivismo sociale*, l'*avere una laurea*, il *dichiararsi felice*, il *genere maschile*, il giudizio positivo su *servizi e infrastrutture locali*, l'*esser under 30*, il *numero di percettori di reddito in famiglia*, i *componenti della famiglia*, l'*essere in buona salute*, il *poter sostenere una spesa improvvisa di 300 €*. Sono, contrarie a istanze riformiste le persone che appartengono a *famiglie con un reddito mensile inferiore ai 2.000 €* e *le persone avverse al rischio*. Intuitivamente l'*età* e l'*aver dovuto posticipare cure mediche* (non poter avere cura di sé e dei propri cari) fanno diminuire la fiducia nel cambiamento.

Sintomatico delle difficoltà legate alla genitorialità (problemi di lavoro, casa, cura) la correlazione negativa con *l'aver figli*. Essere *sovrappeso*<sup>22</sup> è sovente sintomo di pigrizia che appare spia di una scarsa propensione al cambiamento. *Aver assecondato un talento* è un fattore che sostiene il cambiamento, viceversa il *non averlo assecondato* è un freno. Avere un *network familiare forte* è rassicurante tant'è che si preferisce mantenere lo *status quo*, al contrario di chi si è messo in gioco (con un *concorso*, ad esempio) che è tendenzialmente disponibile al cambiamento. Lo *spazio vitale* (dimensione dell'abitazione in metri quadrati per numero di componenti) è correlato negativamente con il cambiamento (*essere allo stretto* sostiene la domanda di cambiamento).

**Figura 8 - Correlazione di Pearson\* tra l'indicatore di propensione al cambiamento e vari controlli**



\* La correlazione è significativa a livello 0,01 (a due code)

Fonte: Indagine PLUS, Panel 2014-2016

<sup>22</sup> Lo status di *sovrappeso* è ricavato dall'Indice di massa corporea (peso/altezza<sup>2</sup>) individuale corretto per genere ed età.



Alcuni tratti della personalità: *essere felice, assumersi rischi, trovare soluzioni in maniera autonoma, essere tenace, essere creativo* concorrono tutti in varia misura al riformismo, con l'eccezione *dell'essere tollerante e comprensivo* che pare non mostrare la stessa tolleranza al cambiamento.

Può essere utile vedere come l'eterogeneità del nostro territorio modifichi (in parte) le letture (tabella 3). Al Centro-Nord è maggiore l'*economic literacy*, la *propensione riformista*, la *qualità dei servizi*, la *dote familiare*. Al contrario al Sud è maggiore l'incidenza delle *famiglie relativamente povere* (<2.000 € al mese) e di *lavoratori atipici*. Abbastanza simile l'incidenza di persone in *buone condizioni* di salute.

**Tabella 3 - Aree geografiche per alcuni indicatori (% e medie)**

	<b>Economic literacy</b>	<b>Pro riforme</b>	<b>Buoni servizi</b>	<b>Dote familiare</b>	<b>Lavoro atipico</b>	<b>Poveri (&lt;2000 €)</b>	<b>Buona salute</b>
Nord-Ovest	46%	3,89	3,47	2,21	12%	22%	89%
Nord-Est	44%	3,94	3,88	2,19	12%	26%	88%
Centro	45%	3,97	2,66	2,27	12%	25%	90%
Sud	42%	3,70	2,13	2,10	18%	41%	87%
Isole	37%	3,50	2,07	2,03	19%	44%	86%

Fonte: Indagine PLUS, Panel 2014-2016

## 5. Il sonno della ragione

Il sistema cognitivo umano è limitato, così per risolvere problemi, dare giudizi e prendere decisioni complesse (Simon 1957), ricorre a *processi euristici* (Tversky e Kahneman 1974) ovvero utilizza categorie semplici per pervenire comunque ad una soluzione. Il processo per associazione è esposto a rapido degrado: al crescere dei sillogismi e delle assonanze il senso generale si fa via via meno chiaro e si rischiano errori grossolani. Per Simon e Anders Ericsson (1985) le *euristiche* sono semplici ed efficienti meccanismi per spiegare come le persone prendono decisioni di fronte a problemi complessi. Sono una scorciatoia che va bene nella maggior parte dei casi, tuttavia può portare a errori di vario tipo. Uno è il processo di *satisficing* ovvero accontentarsi delle spiegazioni trovate consci che siano frutto di un processo semplificato. Spesso ricostruire percorsi analitici è oneroso per cui la pigrizia (o principio di parsimonia) ha il sopravvento in un mondo dove le capacità, le informazioni e gli strumenti per capire ci sarebbero. Sovente la mente impone una *eurisma*, quel meccanismo mentale che impedisce il corretto svolgimento del "pensiero produttivo", poiché ci si accontenta di soluzioni facili (stereotipi, ideologie, preconcetti) impedendo di attivare la parte intuitiva della mente.

Non sempre si può risolvere un problema da soli<sup>23</sup>. Questa consapevolezza è uno degli obiettivi dell'*economic literacy*.

Nell'era della comunicazione, inoltre, i cittadini credono di avere un'informazione 'quasi' perfetta e questo li porta a voler gestire direttamente molte questioni. È una variazione

<sup>23</sup> Le donne risultano *agenti sociali migliori* in quanto meno *atelofofobiche*, ovvero si fanno meno problemi ad ammettere di non sapere la risposta e non cercano soluzioni estemporanee.

sul tema dei *lemon market* di Akerlof: a causa dell'asimmetria informativa<sup>24</sup> di cui soffrono gli acquirenti, il prezzo delle auto in buono stato è più basso del giusto per colpa del rischio di prendersi un "bidone/lemon". Ciò vale per l'auto, la tariffa telefonica, il politico, il servizio pubblico, ecc.

Il gioco per alimentarsi sfrutta "bias cognitivi", come il *near miss* ovvero l'illusione che "ci sia mancato poco" per vincere, alla stregua del marketing per indurre consumi non necessari degli istituti di credito per gestire risparmi incoerenti con il profilo di rischio<sup>25</sup>.

Si sono imposti, recentemente, nella propaganda pubblicitaria pericolosi ossimori come "scoperto facile" o "finanziamento per tutti" o "*life is now*" un po' come dire "guida e bevi" o "sperpera i risparmi".

C'è tanta cattiva "cultura economica" e Internet è un micidiale untore, uno straordinario amplificatore degli effetti dell'ignoranza, della moda, delle tendenze. Latente è il rischio di andare in risonanza per cui gli errori generano e(0)rrori, l'ignoranza alimenta opinioni sbagliate, le mode diventano manie.

"Siamo un paese di *analfabeti matematici*, in cui un sacco di gente ammette di non capire nulla di matematica, senza provare il senso di vergogna o disagio che mostrerebbe se dicesse che non sa leggere o scrivere – sostiene Verani – il pensiero scientifico, in Italia, non viene visto come uno strumento che serve per navigare la realtà".

Verani propone un progetto di "matematica civile" basato su 3 pilastri: 1) *La probabilità*. Per un tipo di Gratta & Vinci vengono emessi ogni anno 30 milioni di biglietti, 5 valgono 500mila €. La probabilità di vincere 500.000 € è 1 su 6 milioni. Quindi è tanto? È poco? La gente non ha una percezione precisa, è disorientata; 2) *La quasi vincita*. Il giocatore ha spesso la percezione di aver quasi vinto, di esserci andato vicino e questo lo spinge a giocare di nuovo. Peccato che ogni giocata sia indipendente dalla precedente. E il numero 6 è diverso da 7 esattamente come da 1354. Non esiste nella matematica nessuna nemesi compensatrice; 3) *Piccola vincita/grande perdita*. Nel lungo periodo i giochi, in media, restituiscono il 75% di quello che si gioca. È iniquo, ed è questo il motivo per cui chi di mestiere fa il "banco" guadagna così tanto. Se il costo di un gioco è 5 € il premio medio sarà di 3,5 €. Se si continua a giocare all'infinito per ogni 5 € che si spendono ne tornano 3,5. Questo principio è ben noto al crimine, infatti questa regola è interpretabile come il costo del riciclaggio del denaro sporco: se gioco 1.000 € frutto di malaffare ottengo 750 € puliti. Le "ludopatie" sono un problema crescente. Il Ministero dell'Economia ha stimato come dal 2006 (entrata in vigore del Decreto Bersani-Visco sulla liberalizzazione dei Giochi) al 2014 la raccolta dei Giochi di Stato sia cresciuta del 191% a fronte di una crescita delle entrate erariali del 30%. Sono stati spesi 84,5 miliardi di € nel gioco in Italia nel 2014 (su un giro d'affari mondiale di 380 miliardi di €), cioè 1.400 € a persona. L'Italia è il primo mercato del gioco d'azzardo in Europa e il terzo mercato nel mondo. Un giro d'affari che vale

<sup>24</sup> Esemplificativo è il film *Pretty Woman*. Edward e Vivian raggiungono un accordo per 3.000 \$ ma poco dopo Vivian gli confida: "avrei accettato per 2.000 \$!" e lui "sarei arrivato a 4.000 \$". Conoscendo le preferenze rivelate, l'accordo sarebbe stato diverso?

<sup>25</sup> Luca Giordano nota che dal 1/1/2018 cambia il contenuto del documento informativo - frutto di un regolamento europeo (Priips) del 2014 - che dovrà essere messo a disposizione degli investitori: solo 3 pagine, con indicatori sintetici di rischio, costo e scenari di performance e metodi chiari di calcolo. L'individuazione della corretta metodologia ha rappresentato il principale ostacolo da superare nella definizione di un approccio condiviso a livello europeo. I temi più spinosi hanno riguardato i prospetti (fornire scenari di performance, probabilità di rischio, valori numerici o giudizi) e la misura dell'avversione al rischio.

più del 5% del PIL, con un gettito per lo stato di 8 miliardi all'anno e circa 120.000 addetti. C'è una slot-machine ogni 155 italiani, una ogni 261 tedeschi e una ogni 372 statunitensi. Il Ministero della Salute considera il "Disturbo da Gioco d'Azzardo" (DGA) non solo un fenomeno sociale, ma è una vera e propria patologia, che rende incapaci di resistere all'impulso di fare scommesse in denaro e comporta effetti sulle relazioni sociali e la salute invalidanti. La presenza del DGA tra la popolazione è tra l'1 e il 3%. Tra i giocatori l'1,6% è considerato "problematico" (800.000 persone, per lo più maschi). Nel 2015 12.300 sono i pazienti in carico ai Servizi.

## 6. Conclusioni

L'*economic literacy* e la *financial capability* sono capacità che concorrono ad alimentare l'educazione economica che in un mondo complesso, veloce e connesso diventa una materia strategica, quasi una patente da possedere per muoversi in sicurezza. L'interpretazione prevalente<sup>26</sup> rischia di ridurre i cittadini al ruolo di consumatori che accettano il sistema finanziario acriticamente. Si forniscono istruzioni come a un bambino si spiegano le "regole del gioco". Semplificare questioni articolate, renderle accessibili al grande pubblico, comporta una perdita di informazioni, sempre. Il limite dell'approccio, per così dire, "riduzionista" emerge quando i sistemi si fanno complessi e interconnessi, poiché le proprietà delle componenti sono solo in parte trasferite al sistema nel suo complesso che, peraltro, ne ha pure di proprie<sup>27</sup>.

Piuttosto che affannarsi nella formulazione di "leggi economiche"<sup>28</sup> pare più utile un approccio simile a quello delle "scienze biologiche" dove l'affinamento dell'intervento ottiene risultati sempre più soddisfacenti, in un *work in progress* in cui la tensione continua verso la performance migliore è parte stessa del processo d'apprendimento, che così diviene evolutivo. Quando si vuole semplificare troppo<sup>29</sup>, si rischia di parcellizzare le informazioni così tanto da creare una pressione elaborativa difficilmente gestibile, una sorta di "effetto venturi" del flusso d'informazioni che, aumentando di velocità, diventa ingovernabile e si trasfor-

<sup>26</sup> La cultura prevalente o *mainstream* crea una convergenza verso il pensiero medio o prevalente, sottostimando le teorie minori o laterali ("progress is disobedience"), creando forze conservatrici che si autoalimentano, ad esempio con il sistema del ranking (accademico, bancario, finanziario) per cui l'appartenenza è più rilevante del merito o della originalità.

<sup>27</sup> Le questioni, ormai, non sono più tecniche. Si sa perfettamente cosa fare, con quali strumenti agire più efficacemente e i costi del "non intervenire". Ma siamo sopraffatti dalla tattica politica: sempre a mischiare burro e cannoni, gli F35 e gli asili, tutto o niente. Queste forzature mettono alla prova il cittadino che le vive come una violenza e creano disaffezione alla politica.

<sup>28</sup> Il numero è ordine, la proporzione geometrica è armonia. I numeri sono universali, si capiscono più delle lingue. Tuttavia la speranza che i numeri avrebbero posto termine a tutte le discussioni sulle scelte, le politiche, i fatti compiuti è stata mal riposta. Anzi, si è ottenuta una moltiplicazione delle interpretazioni, magari numericamente fondate, analiticamente corrette o formalmente ineccepibili, eppure, sostanzialmente sbagliate. I numeri hanno una grande capacità evocativa e una proprietà di sintesi straordinaria ma non hanno in sé proprietà di disambiguazione o *aletheiche*. Lo dicono i numeri è un modo di dire abusato.

<sup>29</sup> "La complessità diventa una barriera non sempre superabile" (Martini e Sisti 2009) e l'operazione di riduzione necessaria alla misurazione delle variabili risultato e trattamento si rivela non solo ardua, ma anche poco interessante sotto il profilo informativo.

ma in un problema o, come direbbe Nate Silver, serve solo ad amplificare il rumore e disturbare il segnale, non a caso si dice: *la calunnia è un venticello*.

La “complessità implicita” del mondo di oggi è acuita nel nostro Paese (inteso come Europa) da un legislatore/burocrate incline alla “complessità indotta”, gratuita, sovente ostativa, che rende ad esempio il tributo, la regola o la norma<sup>30</sup> ancora più antipatica perché difficile da capire, applicare o pagare.

L'amplificarsi di queste occasioni induce a considerare urgente per il nostro Paese attivare politiche (in)formative e tempestive strategie informative, sulle competenze economiche e sistemi di tutele sui prodotti finanziari, non solo per tutelare il risparmio e il consumo ma anche per difendersi dalle ludopatìe e creare le condizioni per una partecipazione consapevole, una condizione necessaria per superare la stagione delle *riforme contro*.

Servono altresì intermediari che svolgano un ruolo di mediatore tra l'individuo non in grado di comprendere strumenti complessi e gli operatori. Si intravede una domanda di servizi per professionisti, sindacati, associazioni... L'“homo oeconomicus” non pare particolarmente “sapiens” quindi necessita di “tutele passive” tramite operatori di comprovata correttezza<sup>31</sup> e prodotti semplici (introducendo certificazioni di garanzia, sulla falsariga della DOC o del CE) e di “tutele attive” attraverso la promozione dello studio della statistica e della cultura economica<sup>32</sup>.

Quali sono le implicazioni di una popolazione a competenze economiche basse nella realizzazione delle riforme? Ad esempio, le persone che non sono in grado di comprendere i complessi equilibri del sistema demografia-occupazione-pensioni – oltre all'eterogeneità frutto del proprio set di preferenze, vincoli e propensioni – come potranno valutare una riforma previdenziale consapevolmente?

Qualcosa si muove. Il decreto legge 23 dicembre 2016, n. 237 *Salva Risparmio* individua la necessità di una complementare “strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale” – dando al Ministero dell'Economia la leadership della *taskforce* (il comitato è composto da undici membri, nominati dal Ministero dell'Istruzione, Ministero delle Finanze, Ministero dello Sviluppo economico, Banca d'Italia, Consob, Covip, Ivass, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti oltre a un rappresentante dei consulenti finanziari) per la definizione delle strategie per aumentare l'*economic literacy* – e non a caso Boeri, Presidente dell'Inps, ha iniziato a inviare “milioni di buste arancioni” per informare sulla posizione previdenziale: “sono meccanismi complessi e senza precedenti; i lavoratori devono fare la scelta più informata e consapevole possibile”. Il *sentiment* dunque è forte.

Il Garante della Privacy, Soro, nota come il possesso di enormi quantità di dati personali frutto dell'analisi delle scelte e delle preferenze ricavate dai social media e dai big data consentano una attività persuasiva, surrettizia, che concorre a determinare i costumi degli individui e una parte elevata degli scambi commerciali. Questo processo, relativa-

<sup>30</sup> Contrastare alcuni comportamenti indesiderabili con un sistema sanzionatorio è, per un verso, costoso e per l'altro crea uno spiacevole stato di polizia. La rivista *Science* (2016) sostiene che “le istituzioni formali non sono sempre in grado di far rispettare i risultati collettivamente desiderabili: in questi casi, le norme sociali possono essere più efficienti. Se il comportamento o una pubblicità o l'esempio giusto diventa un modello socialmente accettato si genera una positiva tendenza a conformarsi”.

<sup>31</sup> Si pensi alla *mala gestio* di istituti di credito storicamente dedicati alla raccolta di risparmi dei territori a fini non speculativi.

<sup>32</sup> “La povertà economica è spesso causata dalla povertà educativa: le due si alimentano e si trasmettono”, conibambini.org.

mente recente, di *moral suasion* attuato da poche aziende comporta rischi, oltre che per la *privacy*, per il libero mercato e anche in questo ambito giova avere una buona *economic literacy*.

Si pensi all'immagine del consumatore consapevole, pro-attivo. Spesso si è messi davanti alla scelta tra pagare per avere più qualità o per fare una scelta ecologica o per premiare comportamenti etici e, anche in questi casi, avere competenze economiche rende le scelte davvero consapevoli. Solo in questo caso si crea un circuito virtuoso in cui l'individuo-consumatore, scegliendo in maniera selettiva, ha la possibilità di influenzare tipo e modo di produzioni di beni e servizi. Il cliché è applicabile a molti contesti.

Sia chiaro, uno strumento complesso non è sinonimo di truffa, tuttavia implica una serie di costi occulti: richiede competenze, tempo, consulenze, aggiornamento. La crescita degli ambiti e della frequenza con cui dobbiamo confrontarci con probabilità condizionate, valutazioni intertemporali o norme intricate è crescente: dalle carte di credito al *bail-in*, dalle scelte previdenziali a quelle assicurative, dalle valutazioni immobiliari alle tariffe (telefono, luce, tv) fino al rischio idrogeologico o sismico o connesso con la velocità, l'ebbrezza, la dieta, per non parlare dell'incertezza data dalla condizionalità nell'erogazione dei servizi della sanità (cure), della scuola (scelte di istruzione), del lavoro (diritti).

Il dilemma del legislatore, a sua volta, diventa se sia socialmente accettabile sostenere qualsiasi consumo (per massimizzare la crescita economica e il relativo gettito fiscale) o si debba, invece, tutelare la collettività (inevitabilmente frenando l'economia). Così intesa la questione fa emergere il ruolo ambiguo dello Stato – in precario equilibrio sull'art. 41 della Costituzione – che svolge due parti in commedia: ora antidoto, ora veleno.

Nota l'Ocse come si sia “assistito a un massiccio trasferimento del rischio da governi e imprese ai singoli individui”. Se si introducono “opzioni complesse e benefici aleatori” si carica l'individuo di ulteriore incertezza (Beck 1986). Appare paradossale quindi che si indeboliscano – surrettiziamente – gli strumenti ideati per non lasciare soli gli individui più deboli a gestire l'incertezza, parte del patto sociale e del nostro stile di vita. Oggi più che mai l'assicurazione pubblica è opportuna e va ricompresa, in termini estensivi, anche la vulnerabilità finanziaria. Non a caso il Governatore della Banca d'Italia, Visco, ha sottolineato come “accre-scere il livello di cultura finanziaria dei cittadini è un'esigenza più rilevante che in passato e i giovani vanno raggiunti in via prioritaria”.

Qual è la risposta a questi pericoli incombenti<sup>33</sup>? La conoscenza rimane l'antidoto al sapere superficiale, quello che non distingue i nessi causali dalle relazioni spurie. Per dare una cittadinanza economica le persone vanno educate. Verosimilmente, l'innalzamento della *economic literacy*, se correttamente sviluppata, porterà ad un aumento della comprensione delle diseguaglianze, delle ingiustizie, dei prezzi<sup>34</sup> non corretti con inevitabile esca-

33 “Cinquant'anni fa - nota E. Laurent nel suo libro *Mitologie economiche* - l'economia era oggetto di dibattito tra pochi. Oggi se ne parla nei bar o nei talk show. E ognuno dice la sua, anche se della materia sa poco o nulla”. L'economia ha sostituito come capro espiatorio Malaussène. Dice di no al posto dei politici, delle imprese, delle organizzazioni internazionali. Contribuisce a far dimenticare gli investimenti pubblici che hanno permesso il progresso (Mazzuccato 2014, *Lo Stato innovatore*) visti solo come debito pubblico. Lascia intendere che si possa fare lo stesso prodotto, lavoro, infrastruttura a meno (ovvero con meno salario, con meno materiali, con meno cura). L'economia è come il *poliziotto cattivo* dei film che suggerisce sempre uno scenario peggiore, un mondo distopico, altamente indesiderabile. Tutto ciò non è vero e se si avesse una migliore *economic literacy* sarebbe più chiaro a tutti.

34 Siamo alla fine del concetto di “prezzo”. Esso non è più un ordinatore del valore acquistato, frutto dei costi di produzione. Dipende da strategie commerciali che modificano il prezzo in base al luogo, al provider, al minuto in cui si perfeziona l'acquisto.

tion delle rivendicazioni sociali. Ma avrà anche importanti ricadute sui costumi: si pensi alle scelte familiari basate su "consuetudini irrazionali" (l'uomo lavora la donna sta a casa, possedere anziché usare i beni, condizionare gli ambienti anziché non riscaldare l'ambiente...) sostituite da analisi costi-benefici che conducano a soluzioni razionali, eque, ecologiche. L'aumento della conoscenza ha inevitabilmente conseguenze sociali dirimpenti<sup>35</sup>. Avere un ampio numero di persone in grado di dare giudizi indipendenti e autorevoli (*società civile*) è un formidabile deterrente verso prodotti scadenti, contratti ingannevoli, investimenti rischiosi, interpretazioni opinabili, culti della personalità, programmi politici poco credibili e, in generale, regressione sociale, opzioni rischiose o, vere e proprie, truffe. Per concludere, possiamo pensare all'educazione – e a quella economico-finanziaria in particolare – alla stregua di un vaccino che attiva le proprie difese immunitarie senza debellare l'agente patogeno. Ovvero limita il propagarsi dell'infezione (frodi, raggiri, *fake news*) a patto, però, che sia elevata la quota di persone vaccinate (intese con *economic literacy* elevata). Infatti se la copertura tra la popolazione è ampia, ovvero un'ampia parte della popolazione è immune o ha le difese elevate, ciò tutela anche gli altri, in particolare quelli più deboli e a rischio, che per vari motivi non sono in grado di salvaguardare se stessi.

<sup>35</sup> Passare da un basso livello di educazione economica ad uno elevato comporta un'evoluzione sociale: si passa dall'aver paura perché non si capisce al far paura perché si capisce rinnovando le sfide del suffragio universale o della scuola di massa.

## Appendice

### Tavola 1 - Alcune opzioni o dilemmi sociali/economici/ecologici per i principali controlli socioeconomici, incidenze percentuali

	Sesso		Classi di età				Titolo di studio			Reddito mensile della famiglia						Correlazioni con Economic Literacy
	Uomini	Donne	18-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-64 anni	Media inferiore	Diploma	Laurea	Fino a 1000	1001 1500€	1501- 2000€	2001- 3000€	3001- 5000€	Oltre 5000 €	
Introduzione di un sussidio europeo per chi è senza lavoro. (2016)	Favorevole	74,4%	71,9%	68,7%	73,7%	76,1%	72,7%	72,3%	75,2%	76,4%	73,3%	75,7%	71,6%	69,1%	71,6%	0,1040
	Contrario	25,6%	28,1%	31,3%	26,3%	23,9%	27,3%	27,7%	24,8%	23,6%	26,7%	24,3%	28,4%	30,9%	28,4%	-0,1040
Ha introdotto utili e significative innovazioni tecniche o organizz. (2016)	Si	45,2%	31,0%	37,6%	40,3%	41,3%	33,4%	38,7%	49,3%	30,9%	31,4%	36,8%	43,0%	49,5%	54,2%	0,5762
	No	54,8%	69,0%	62,4%	59,7%	58,7%	66,6%	61,3%	50,7%	69,1%	68,6%	63,2%	57,0%	50,5%	45,8%	-0,5762
Per combattere l'evasione fiscale è favorevole a limitare l'uso dei contanti (solo con carte o assegni o web (2016)	Si	56,3%	59,4%	56,3%	58,1%	54,8%	48,4%	60,7%	69,8%	44,2%	54,2%	56,9%	64,7%	67,2%	66,1%	0,1527
	No	38,8%	36,6%	37,1%	38,9%	38,0%	43,7%	35,4%	27,3%	45,6%	41,2%	39,4%	31,1%	30,6%	31,6%	-0,2269
	Non sa	4,9%	5,9%	3,4%	4,8%	5,4%	7,2%	7,8%	3,0%	10,2%	4,7%	3,7%	4,2%	2,2%	2,3%	0,0436
Le risorse vanno prese prevalentemente da...	patrimoni	54,1%	45,7%	44,3%	48,4%	52,6%	46,3%	50,8%	57,4%	47,4%	48,6%	48,8%	53,2%	54,2%	58,1%	0,5400
	entrambi	12,6%	15,6%	12,2%	14,7%	13,6%	15,9%	13,2%	12,0%	14,5%	15,0%	15,2%	12,3%	13,7%	12,8%	-0,4306
	lavoro	33,2%	38,7%	43,5%	36,9%	33,8%	32,4%	37,9%	30,6%	38,1%	36,4%	36,1%	34,5%	32,1%	29,1%	-0,4632
Nei momenti di difficoltà, sosterebbe di più...	le imprese	32,5%	29,1%	30,6%	33,4%	32,1%	28,0%	29,5%	31,4%	32,4%	30,2%	29,7%	30,5%	32,2%	37,0%	0,4950
	entrambi	24,0%	24,8%	13,4%	21,2%	26,6%	26,7%	23,2%	21,6%	23,5%	24,1%	25,3%	25,3%	23,6%	17,4%	-0,2151
	i lavoratori	43,5%	46,1%	56,0%	45,4%	41,3%	40,3%	43,8%	45,4%	46,0%	47,2%	45,7%	44,1%	44,2%	45,7%	-0,0547
Ridurrebbe le tasse sulla benzina oppure sulle energie alternative?	benzina	62,7%	62,2%	61,0%	67,7%	65,4%	65,1%	62,5%	54,8%	63,5%	63,3%	64,8%	60,4%	58,6%	56,6%	-0,3662
	non sa	4,6%	6,0%	3,6%	4,0%	4,7%	6,8%	4,4%	3,6%	6,0%	5,6%	4,6%	5,1%	4,4%	3,7%	-0,2488
	energie alternative	32,7%	31,8%	35,4%	28,3%	29,9%	34,8%	28,1%	33,1%	41,6%	31,1%	30,6%	34,5%	37,0%	39,8%	0,4100

	Sesso		Classi di età				Titolo di studio			Reddito mensile della famiglia					Correlazioni con Economic Literacy	
	Uomini	Donne	18-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-64 anni	Media inferiore	Diploma	Laurea	Fino a 1000	1001-1500€	1501-2000€	2001-3000€	3001-5000€		Oltre 5000 €
La sanzione o la tariffa di un servizio dev'essere...	fissa per tutti	20,1%	17,0%	18,0%	16,8%	19,2%	20,2%	15,5%	17,9%	17,2%	17,8%	16,6%	16,9%	19,8%	19,0%	0,3850
	non sa	2,3%	2,0%	2,1%	2,7%	3,7%	3,4%	2,3%	2,4%	2,8%	2,5%	2,6%	2,6%	3,3%	3,7%	0,2387
Per combattere l'evasione fiscale è favorevole a limitare il contante, pagare solo con carte o assegni	Proporzion. al reddito	77,6%	81,1%	79,9%	80,4%	77,1%	76,5%	82,2%	79,6%	79,9%	79,7%	80,9%	80,5%	76,9%	77,4%	<b>- 0,3972</b>
	Si	61,3%	59,7%	62,8%	59,5%	61,9%	58,6%	62,0%	68,4%	51,6%	59,7%	59,7%	63,4%	66,8%	69,5%	<b>0,2157</b>
	Non so	4,4%	6,8%	4,5%	5,4%	4,7%	7,3%	7,9%	3,6%	7,1%	5,8%	6,6%	4,2%	4,0%	1,7%	- 0,4067
	No	34,2%	33,5%	32,7%	35,2%	33,3%	34,1%	36,0%	33,8%	41,3%	34,4%	33,7%	32,4%	29,2%	28,8%	- 0,0942
Preferirebbe avere...	<Y>- in più al mese	70,6%	68,8%	69,7%	75,2%	66,8%	76,6%	68,1%	62,2%	74,9%	70,9%	72,6%	69,0%	66,2%	64,8%	- 0,2256
	non so	4,4%	4,2%	3,6%	2,9%	4,6%	5,0%	4,1%	3,9%	5,0%	4,1%	4,2%	3,8%	4,9%	5,1%	0,3331
	o più flessibilità nell'orario di lavoro?	25,0%	27,0%	26,7%	21,9%	28,6%	26,1%	18,4%	27,9%	20,1%	25,0%	23,2%	27,2%	28,9%	30,0%	<b>0,1665</b>
	<Y>- in più al mese	43,4%	47,5%	49,0%	49,1%	37,4%	48,1%	46,4%	45,2%	53,0%	44,7%	41,5%	43,6%	46,1%	57,3%	0,4507
Preferirebbe avere...	non so	6,9%	8,6%	7,4%	5,5%	7,4%	8,4%	7,4%	6,9%	7,8%	9,2%	7,2%	6,9%	7,5%	6,8%	<b>- 0,3964</b>
	o <Y>3- al mese in più di assegni di familiari?	49,7%	43,9%	43,5%	45,4%	55,3%	42,0%	45,2%	48,5%	39,2%	46,1%	51,4%	49,5%	46,4%	35,9%	<b>- 0,3531</b>



	Sesso		Classi di età				Titolo di studio			Reddito mensile della famiglia						Correlazioni con Economic Literacy
	Uomini	Donne	18-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-64 anni	Media inferiore	Diploma	Laurea	Fino a 1000	1001-1500€	1501-2000€	2001-3000€	3001-5000€	Oltre 5000 €	
Preferirebbe avere...	<Y> in più al mese	28,5%	23,3%	26,9%	26,2%	28,5%	30,6%	24,5%	25,5%	27,5%	25,5%	27,0%	26,5%	25,7%	27,2%	<b>0,2771</b>
	non so	6,2%	3,9%	4,9%	5,8%	8,2%	6,7%	5,9%	5,5%	7,3%	6,1%	6,5%	5,7%	5,3%	5,7%	<b>0,0408</b>
Preferirebbe avere...	o, in caso di perdita del lavoro, un reddito di 800€?	65,4%	72,8%	68,1%	68,0%	63,3%	62,8%	69,6%	69,0%	65,2%	68,4%	66,6%	67,8%	69,0%	67,2%	<b>-0,2127</b>
	<Y> in più al mese	45,2%	41,9%	46,9%	41,9%	50,4%	50,7%	45,9%	37,0%	47,4%	46,0%	46,2%	46,2%	43,7%	45,0%	-0,2248
Preferirebbe avere...	non so	5,8%	3,3%	6,6%	6,7%	7,0%	9,9%	4,6%	4,4%	5,3%	5,8%	6,2%	7,6%	4,0%	4,0%	-0,3113
	o una formazione continua di qualità scelta da lei?	49,0%	54,8%	46,5%	51,4%	42,6%	39,4%	49,5%	58,6%	47,3%	48,2%	47,6%	46,2%	52,3%	50,9%	<b>0,2766</b>
Fa attività sportiva abitualmente?	Si	43,1%	54,3%	36,3%	34,4%	30,5%	29,1%	41,4%	47,7%	25,5%	29,8%	36,3%	41,5%	47,2%	51,1%	<b>0,3097</b>
	No	55,2%	45,3%	60,8%	64,6%	68,3%	69,2%	57,8%	51,6%	73,6%	68,2%	62,0%	57,8%	52,0%	48,1%	-0,2974
	Non risponde	1,7%	,8%	2,9%	1,0%	1,1%	1,8%	,8%	,7%	,9%	1,9%	1,8%	,7%	,8%	,8%	-0,2727
Economic literacy	Bassa	49,2%	63,5%	58,0%	53,5%	56,1%	61,3%	65,4%	51,3%	42,8%	70,5%	61,1%	54,6%	50,5%	42,7%	
	Alta	50,8%	36,5%	42,0%	44,0%	43,9%	38,7%	34,6%	48,7%	57,2%	29,5%	38,9%	45,4%	49,5%	57,3%	
	<b>riformista redistribuzione</b>															
	<b>riformista generico</b>															
	<b>Competenze economiche</b>															
	<b>riformista ecologista-salutista</b>															

Fonte Istat PLUS panel 2014-2016

## Bibliografia

- Anders Ericsson K. e Simon H. (1985), *Protocol analysis*, Cambridge, MIT Press
- Atkinson, A. and F. Messy (2012), *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study*, OECD Publishing, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions n. 15 <<http://dx.doi.org/10.1787/5k9csfs90fr4-en>>
- Beck U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, Suhrkamp
- Behrman J.R., Mitchell O.S., Bravo D. (2012), How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation, *American Economic Review*, 102, n. 3, pp. 300-304
- Bersani P.L., Visco V. (2006), D.L. n. 223 convertito nella legge n. 248, c.d. *Pacchetto liberalizzazioni*
- Boeri T. e Tabellini G. (2012), Does Information Increase Political Support for Pension Reform?, *Public Choice*, 150, n.1-2, pp. 327-362
- Bruni L. e Zamagni S. (2015), *L'economia civile*, Bologna, Il Mulino
- Colantone I. e Stanig P. (2016), *Global competition and Brexit*, Milano, Baffi Carefin Centre, Research Paper n. 44
- Bassa Scheresberg C. (2013), Financial literacy and financial behavior among young adults: Evidence and implications, *Numeracy*, 6, n. 2, art. 5
- De Mauro T. (1963), *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari, Laterza
- Fornero E. (2015), Economic-financial literacy and (sustainable) pension reforms: why the former is the key ingredient for the latter, *Banker, Markets and Investors*, n. 134, pp. 6-16
- Draghi M. (2009), *I motivi dell'assicurazione sociale*, Moncalieri, Collegio Carlo Alberto - CeRP, 13 ottobre <<http://goo.gl/P3Ehw9>>
- Goodwin M.J. e Heath O. (2016), The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result, *The Political Quarterly*, 87, n. 3, pp. 323-332
- Franceschi F., Romagnoli A. e Tracò F. (2017), *Rilevazione sulle iniziative di educazione finanziaria in Italia nel triennio 2012-14*, Roma, Banca d'Italia
- Isfol, Mandrone E. (2012), *Labour Economics: Plus Empirical Studies*, Roma, Isfol, Temi&Ricerche n. 3
- Isfol, Perotti V. (2009), *La scelta fra lavoro autonomo e lavoro dipendente in Italia*, Roma, Isfol, Studi Isfol n. 4
- Laurent E. (2017), *Mitologie economiche*, Milano, Neri Pozza Editore
- Lusardi, A. (2008), *Household Saving Behavior: The Role of Financial Literacy, Information, and Financial Education Programs*, Cambridge-MA, NBER, NBER Working Paper n. 13824
- Lusardi A. (2015), Risk Literacy, *Italian Economic Journal*, 1, n. 1, pp. 5-23
- Lusardi, A. e Mitchell O.S. (2014), The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence, *Journal of Economic Literature*, 52, n. 1, pp. 5-44
- Lusardi A. e Tufano P. (2009), Teach Workers about the Peril of Debt, *Harvard Business Review*, 87, n. 11, pp. 22-24
- Mazzuccato M. (2014), *Lo stato innovatore*, Bari, Laterza
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino
- Mandrone E. (2015), La banda degli onesti che vuole il denaro elettronico, *www.lavoce.info*, 19 maggio <<http://goo.gl/rwcvMv>>
- Mandrone E. (2017), Una assicurazione dal rischio di perdere il lavoro: qual è il consenso?, *Neodemos.it*, 8 settembre <<http://www.neodemos.info/articoli/una-assicurazione-dal-rischio-di-perdere-il-lavoro-qual-e-il-consenso/>>

- Parolini N. e Verani M. (2013), *Un progetto di Matematica Civile BetOnMath: Matematica e gioco d'azzardo*, Politecnico di Milano - MOX-Dipartimento di Matematica <<http://goo.gl/YDMDHs>>
- Silver N. (2012), *The Signal and the Noise: Why Most Predictions Fail - but Some Don't*, New York, Penguin Random House
- Simon H. (1957), *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*, New York, Wiley
- Stango, V. e Zinman, J. (2009), Exponential Growth Bias and Household Finance, *Journal of Finance*, n. 64, n.6, pp. 2807-2849
- Stigler G.J. (1977), The Case, If Any, for Economic literacy, *The Journal of Economic Education*, 1, n. 2, pp. 77-84
- Tullio J. (2010), Economic literacy: An International Comparison, *Economic Journal*, 120, n. 548, pp. 429-451
- Tversky A e Kahneman D. (1974), Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases, *Science. New Series*, 185, n. 4157, pp. 1124-1131
- Visco I. (2017), *La ricchezza della nazione Educazione finanziaria e tutela del risparmio, Intervento del Governatore della Banca d'Italia I. Visco del 30 marzo 2017*, Senato della Repubblica Commissione Finanze e Tesoro, Roma <<http://goo.gl/87RYho>>
- Zamagni S. (2015), *Prudenza*, Bologna, Il Mulino



Inapp  
e. mandrone@inapp.org

## Emiliano Mandrone

Ricercatore Inapp, è laureato in Scienze politiche all'Università degli studi di Torino, svolge un assegno di ricerca sulla "transizione dei sistemi previdenziali" alla facoltà di Economia dell'Università di Torino e consegue un master in Economia dell'Arte all'Università di Tor Vergata di Roma. È stato *visiting* al Luxembourg Income Study (European Community Household Panel) e alla London School of Economics and Political Science (*skills mismatch*). Interessi: occupazione, precarietà, *skills*, capitale umano, welfare, *child care*, questioni di genere, povertà.





# Genitorialità e work life balance

## Non solo questioni di genere

Tiziana Canal e Valentina Gualtieri

### Article info

#### Parole chiave

Conciliazione vita-lavoro

Genitorialità

Qualità del lavoro

#### Keywords

Work life balance

Parenthood

Quality of work

#### Citazione

Canal T., Gualtieri V. (2017),  
Genitorialità e work life balance.  
Non solo questioni di genere,  
*Sinapsi*, 7, n. 1, pp. 35-69

### Abstract

Quando si affronta il tema del *work life balance*, l'attenzione non dovrebbe riguardare solo questioni di genere, ma interessare la complessità delle condizioni personali, familiari e professionali. Partendo da questo assunto, il contributo, sfruttando i dati provenienti dalla *IV Indagine sulla qualità del lavoro in Italia* condotta dall'Inapp\* nel 2015, illustra i risultati di analisi sui livelli di conciliazione delle persone occupate in età riproduttiva, considerando non solo le differenze di genere, ma anche e soprattutto quelle dovute alla genitorialità. Lo studio evidenzia i principali fattori determinanti dei differenti livelli di *work life balance*, con particolare riferimento al caso dei lavoratori con figli.

*When we deal with the work life balance theme, our attention should not only concern gender issues but also pertain to the complexity of personal, family and professional circumstances. Based on this assumption, the paper, using data from the IV quality of work survey carried out by Inapp in 2015, aims to show the results of the analysis on the levels of reconciliation of employment, considering not only gender differences, but also and especially those due to parenthood. The study highlights the main determinants of the different levels of work life balance, with particular reference to the workers with children.*

## 1. Introduzione

### Crisi economica, qualità del lavoro e work life balance

Negli ultimi decenni in tutta l'Europa è cresciuta l'attenzione nei confronti dei mutamenti delle identità di genere soprattutto in seguito alla crescente scolarizzazione femminile

\* Dal 1° dicembre 2016 l'Isfol (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei lavoratori) ha cambiato denominazione in Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche).

nonché all'aumento della presenza delle donne nel mercato del lavoro. Tali tendenze, seppur limitate nel nostro Paese, associate ai cambiamenti determinati dalla crisi economica, hanno generato inevitabili anche se non sempre esplicite trasformazioni nell'organizzazione dei ruoli lavorativi e familiari, modificando in alcuni casi la vecchia divisione di genere, tipica del familismo italiano, del lavoro produttivo-maschile e riproduttivo-femminile a favore di nuovi profili professionali e familiari (Naldini e Saraceno 2011; Saraceno 2017 e 2012). In un mondo del lavoro flessibile e spesso precario le coppie hanno iniziato ad adottare, infatti, strategie produttive e riproduttive nuove (Deiru 2008; Mamolo et al. 2008; Murgia 2010; Salmieri 2006) in cui, a orientare le scelte e le azioni all'interno della coppia non è più solo l'essere uomo o donna, ma anche altre caratteristiche, come il tipo di contratto di lavoro, il reddito a disposizione, il carico e la distribuzione (oraria e settimanale) del lavoro, il livello d'istruzione, il luogo di residenza. Il tema del *work life balance*, spesso riferito alla conquista, prevalentemente femminile dell'equilibrio fra il lavoro retribuito e la vita privata, assume quindi, nuove connotazioni che paiono spostare l'attenzione dalla questione di "genere" alla materia connessa alla biografia lavorativa e familiare della "persona" (Canal 2014 e 2013; Curtarelli et al. 2012; Tobío 2012). Al riguardo, la crescente difficoltà da parte delle donne (che a volte si traduce in minore disponibilità, optata o soggiaciuta) di occuparsi della cura dei figli e della casa è sempre più influenzata dalla scarsa capacità di sostegno da parte del welfare italiano ed è aggravata dall'indebolimento (o sarebbe più esatto dire dall'invecchiamento) delle reti familiari che per molti anni, soprattutto nei paesi dell'area mediterranea, hanno svolto un ruolo di sostegno vitale per numerosi lavoratori e lavoratrici (Naldini e Saraceno 2011; Saraceno 2013; Tobío 2013; Tobío 2005).

A intricare tale scenario è intervenuta la crisi economica che ha ridotto le opportunità di lavoro, in particolare per gli uomini, interessando soprattutto i settori economici a maggiore vocazione maschile, sia in termini occupazionali che rispetto alle ore lavorate (Isfol, Baronio 2015; Canal e Centra, 2016; European Commission 2015 e 2014; Istat 2014a). Inoltre la fase recessiva ha progressivamente aumentato l'utilizzo, da parte delle imprese, del lavoro a termine (Canal e Centra 2016; Cuttillo e Gualtieri 2016; European Commission 2015 e 2014; Istat 2015), che notoriamente offre minore stabilità salariale (Barbieri e Cuttoli 2010; Cappellari 2007; Cappellari e Leonardi 2015 e 2006; Cuttoli 2012) minori tutele e forme di protezione assicurativa/sociale, nonché riduce le capacità progettuali dell'individuo (Deiru 2008; Salmieri 2006). La crisi, per di più, ha diminuito le già fragili capacità di spesa del welfare nei confronti della famiglia e nel ricorso, da parte di quest'ultima, ai servizi privati di assistenza e supporto familiare (Inps 2016) e ha colpito in modo particolare le nuove generazioni minando i progetti di emancipazione e riproduttivi di molti giovani uomini e donne (Istat 2016).

Molto si è scritto in questi anni sulle difficoltà di accesso e permanenza di uomini e donne, e in particolare dei giovani, nel mercato del lavoro. Meno spazio è stato dedicato allo studio della qualità dell'occupazione in generale (Ilo 2013) e della qualità del lavoro nello specifico (Gallie et al. 2012; Isfol, Gualtieri 2013), nonostante sia stato, in parte, riconosciuto che fra le cause della fase congiunturale negativa vi sia stata, oltre alla crisi internazionale di natura finanziaria, anche una responsabilità da attribuire all'inadeguata competitività mostrata dalle imprese che, oltre a non aver tenuto adeguatamente conto della qualità del lavoro all'interno dell'organizzazione aziendale, poco hanno investito negli ultimi anni in innovazione, ricerca e sviluppo ed hanno scarsamente impiegato e potenziato il capitale umano disponibile (La Rosa 2013).

L'Inapp si occupa da molti anni di "qualità del lavoro"<sup>1</sup> utilizzando un approccio teorico che vede in Luciano Gallino e Michele La Rosa<sup>2</sup> i suoi principali esponenti. Il tema è affrontato in termini multidimensionali con uno sguardo volto non soltanto all'ambiente fisico di lavoro e alle condizioni di salute del lavoratore, ma anche alla condizione lavorativa degli occupati; agli obiettivi e alle pratiche organizzative delle aziende in cui si opera; al clima sociale sul luogo di lavoro; alle attitudini ed esigenze dei lavoratori; alla corrispondenza tra le aspettative del lavoratore e le caratteristiche dell'occupazione; alla percezione che il lavoratore ha, in termini di soddisfazione, del lavoro che svolge; alle possibilità di sviluppo delle proprie *skills* attraverso attività formative. Con tale accezione, il concetto di qualità del lavoro risulta complesso e multidimensionale racchiudendo in sé contemporaneamente aspetti soggettivi e oggettivi del lavoro, intrinseci ed estrinseci. L'analisi delle dimensioni della qualità del lavoro diviene fondamentale nei periodi caratterizzati da bassi livelli occupazionali, poiché la difficoltà nel trovare un impiego rischia di far porre in secondo piano (sia per il lavoratore che per gli studiosi) l'attenzione circa il raggiungimento di opportuni livelli di benessere e soddisfazione che ogni impiego dovrebbe implicare e garantire.

Nelle pagine seguenti, quindi, si compirà un esercizio in tale senso presentando i risultati di analisi effettuate sui livelli di *work life balance* raggiunti da uomini e donne, partendo dalla considerazione che fra i numerosi cambiamenti che hanno riguardato il lavoro negli ultimi anni, un aspetto nuovo, e non sempre di facile definizione e misurazione, è rappresentato proprio dal ridisegno dei confini fra i tempi e gli spazi del lavoro con la vita privata. Nella misura in cui il lavoro contribuisce sempre di più alla definizione dei progetti di vita degli individui, riempie la quotidianità delle persone, spesso oltrepassando i confini privati (oltre che materiali anche simbolici) suggestionando la sfera privata, è indispensabile osservare le relazioni fra le due sfere (lavorativa-privata) utilizzando il concetto di *work life balance*. Quest'ultimo, che riferisce quanto, e in che modo, i tempi di lavoro e i tempi della vita privata

<sup>1</sup> Le prime esperienze di studio risalgono agli anni '80 e si sono concentrate soprattutto su approfondimenti teorici e metodologici. Successivamente, con una fase più statistico-quantitativa, nata dall'esigenza di produrre evidenze empiriche, ci si è maggiormente concentrati su aspetti operativi legati principalmente a questioni di misura. Traendo spunto dall'*European Working Condition Survey* di Eurofound, dal 2002 l'Inapp conduce un'indagine campionaria a cadenza periodica (2002, 2006, 2010, 2015) che ha come universo di riferimento le persone occupate. Nel 2015 si è conclusa la IV rilevazione che rispetto alle precedenti indagini presenta importanti innovazioni, legate principalmente alla rilevazione di informazioni dal lato dell'impresa. Le indagini realizzate nelle precedenti edizioni sono state condotte su un campione di soli lavoratori e non hanno consentito di rilevare in maniera compiuta il profilo del modello organizzativo adottato dall'impresa, che pure influisce notevolmente sul livello delle dimensioni della qualità. Di qui la necessità di integrare la base informativa dal lato dei lavoratori con informazioni sulle imprese. (Isfol, Gualtieri V. 2016; Isfol, Gualtieri V. 2013; Isfol, Curtarelli M. e Tagliavia C. 2011; Isfol, Giovine 2007; Isfol, Giovine et al. 2004). A tal fine nel 2015 sono state condotte parallelamente due indagini statistiche, una su un campione di lavoratori (con numerosità campionaria pari a circa 15.000 lavoratori) e l'altra su un campione di datori di lavoro (con un campione di circa 5.000 unità locali). Nel presente contributo sarà fatto riferimento prevalentemente all'indagine sui lavoratori.

<sup>2</sup> Gallino L. (1983), *Informatica e qualità del lavoro*, Einaudi, Torino; Gallino L. (1989), Lavoro e spiegazione sociologica, *Sociologia del lavoro*, n. 29; Gallino L. (1993), voce: "Lavoro, sociologia del", in Dizionario di sociologia, Tea, Milano; La Rosa M. (1981), Qualità della vita e qualità del lavoro negli anni '80 (quattro progetti esecutivi di ricerca), *Sociologia del lavoro*, n. 13; La Rosa M. (a cura di), 1983, *Qualità della vita, qualità del lavoro*, Milano, Franco Angeli; La Rosa M. (1997), Qualità del lavoro e partecipazione: verso nuove modalità di approccio al problema?, *Sociologia del lavoro*, n. 68; La Rosa M. (1998a), *Il problema del lavoro, il lavoro come problema*, *Sociologia del lavoro*, n. 69; La Rosa M. (1998b), *Il problema della qualità del lavoro*, in M. La Rosa (a cura di), *Il lavoro nella sociologia*, Roma, Carocci; La Rosa M. (2000), Dalla sicurezza alla qualità del lavoro, *Osservatorio Isfol*, n. 2-3.

(vita familiare, tempo libero, cura di sé, tempo per studio o attività di volontariato, etc.) siano in equilibrio, si concilino, ha carattere neutro, riguarda uomini e donne, giovani e adulti.

Ogni persona nel corso della sua vita ricopre ruoli differenti (cittadino, lavoratore, genitore, fruitore di servizi, ecc.) simultaneamente, o in corrispondenza di uno specifico ciclo di vita osservato. L'armonia o meglio l'assenza di conflitto fra ruoli garantisce sia maggiori livelli di benessere personale che collettivo, soprattutto in termini di coesione sociale (Eurofound 2016). Riuscire a conciliare ruoli e sfere (lavorativi, pubblici e privati), ma soprattutto armonizzare il tempo di cui si dispone diviene quindi una necessità non solo privata, ma anche collettiva e riguarda le condizioni di lavoro, l'organizzazione aziendale, la disponibilità di infrastrutture sociali (Eurofound 2016).

## 2. L'obiettivo, la fonte dati e le scelte metodologiche

### Il work life balance all'interno della IV Indagine Inapp sulla Qualità del Lavoro

Le analisi empiriche proposte nel presente lavoro sono realizzante sfruttando la banca dati proveniente dalla *IV Indagine sulla qualità del lavoro* in Italia condotta dall'Inapp nel 2015<sup>3</sup> e hanno sia l'obiettivo di mostrare i risultati delle stime sui livelli di conciliazione<sup>4</sup> delle persone con un'età compresa tra i 25 e 54 anni, considerando le differenze di genere e le differenze dovute alla genitorialità; sia lo scopo di individuare i principali fattori determinanti dei livelli di conciliazione, con particolare riferimento ai mutamenti delle determinanti nel caso dei lavoratori genitori. Sono noti, infatti, nel nostro Paese gli effetti della maternità e della paternità sul lavoro retribuito e di cura (Isfol, Bergamante 2011; Istat 2014b e 2008, 2006; Isfol, Pistagni 2011). Se è vero che vivere in coppia e avere figli

<sup>3</sup> Di seguito si riportano, in estrema sintesi, le caratteristiche principali della *IV Indagine sulla qualità del lavoro – campione lavoratori* – condotta dall'Isfol (oggi Inapp) nel 2015. La definizione di occupato riproduce quella utilizzata dall'Ilo e dall'Istat: persone che hanno svolto, in una settimana prestabilita, un qualsiasi tipo di lavoro remunerato, autonomo o alle dipendenze. La popolazione assunta come rappresentazione è quella fornita dall'Istat con la RCFL 2015. La IV Indagine sulla qualità del lavoro è stata svolta tramite tecnica CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*). La dimensione del campione si attesta a 15.000 unità. La strategia campionaria ha previsto un campionamento a due stadi, con stratificazione delle unità di primo stadio (le unità primarie sono rappresentate dalle famiglie; per ogni famiglia è stato campionato casualmente un solo occupato) e allocazione con domini pianificati. La fase di stima ha previsto la messa a punto di uno stimatore fondato sulla teoria degli stimatori totalmente assistiti da modello, sulla base degli stimatori di regressione. È stato seguito perciò un approccio predittivo che ha permesso la messa a punto di uno stimatore calibrato basato su una serie di informazioni ausiliarie. Gli aggregati di riferimento, utilizzati come totali noti dalla procedura di calibrazione, sono stati ricavati dalla RCFL Istat condotta nel 2015. Lo stimatore ottenuto, applicato come coefficiente moltiplicativo delle unità campionarie, ha permesso di produrre stime sulla popolazione di riferimento in modo che gli aggregati riferiti a ciascuna nidificazione riportata nel piano di calibrazione coincidessero con i corrispondenti totali noti.

<sup>4</sup> I livelli di conciliazione sono misurati attraverso un quesito di tipo percettivo posto a tutti gli individui intervistati nella *IV Indagine sulla qualità del lavoro in Italia* dell'Inapp. Nello specifico il quesito recita "In generale, riesce a conciliare il suo lavoro con gli impegni extra-lavorativi? (indichi un punteggio da 1 a 10 dove 1= estrema difficoltà nel conciliare e 10 =estrema facilità nel conciliare)". Nel questionario sono posti ulteriori quesiti sui livelli di conciliazione, misurati sulla medesima scala, che prendono in considerazione differenti ambiti di conciliazione. Le domande si riferiscono a: impegni domestici; cura dei figli; cura di persone anziane; attività sportive/culturali e di divertimento; volontariato/attività politica o sindacale; altro lavoro; studio/aggiornamento/formazione; cura di sé; riposo; incontrare amici.



produce in tutti i Paesi europei un risultato diverso per uomini e donne, in Italia gli effetti in termini di genere sono particolarmente asimmetrici. Per le donne, infatti, la genitorialità comporta un incremento importante del tempo di lavoro familiare e un decremento del tempo dedicato al lavoro retribuito, mentre per i padri determina un aumento significativo del tempo riservato al lavoro retribuito; effetto che tra l'altro cresce all'aumentare del numero dei figli (Istat 2014b, 2008, 2006).

La popolazione di riferimento presa in esame è composta dai lavoratori di 25-54 anni; tale popolazione ammonta nel 2015 a circa 17 milioni 360 mila individui<sup>5</sup>. Si è deciso di concentrare le analisi su tale fascia d'età poiché il nostro Paese si distingue, all'interno del panorama europeo, per il posticipo dell'età nell'uscita dalla famiglia d'origine, nella formazione di un proprio nucleo familiare e nell'età riproduttiva<sup>6</sup>. Osservare i 25-54enni può consentire, quindi, di tenere conto di distinte condizioni (ad esempio la presenza di figli coabitanti) che possono riguardare in modo particolare una quota specifica di lavoratori e lavoratrici. Il lavoro parte, pertanto, dall'osservazione degli orari di lavoro di uomini e donne e dallo studio dei livelli di conciliazione dichiarati, tenendo conto delle caratteristiche individuali e del lavoro svolto. Successivamente, al fine di comprendere quali sono i fattori che maggiormente determinano i livelli di conciliazione tra vita professionale e vita privata, sono mostrati i risultati della stima di due modelli di regressione lineare realizzati suddividendo la popolazione in esame rispetto alla presenza o meno di figli. L'obiettivo di questa specifica analisi è di verificare quali sono le caratteristiche individuali e del lavoro svolto che – *ceteris paribus* - incidono maggiormente sui livelli di conciliazione dichiarati dai lavoratori, ma anche di esaminare se esistono effetti differenti quando i lavoratori sono osservati rispetto alla presenza o meno di figli. Seguono, infine, alcune statistiche descrittive che approfondiscono sia gli ambiti specifici di *work life balance* (cura dei figli; impegni domestici; attività sportive, culturali e di divertimento; volontariato e attività politica o sindacale; cura di sé; tempo libero, ecc.), sia quelli rispetto ai quali i lavoratori (con o senza figli) desidererebbero dedicarsi avendo maggior tempo a disposizione.

### 3. I risultati delle analisi

#### Orario di lavoro, genere e work life balance

L'orario di lavoro è, senza alcun dubbio, un elemento fondamentale da tenere in considerazione come punto di partenza per l'analisi del *work life balance*. La sua definizione, modulazione e flessibilizzazione costituiscono una questione decisiva sia per le imprese, che devono poter reagire con rapidità e adattabilità ai cambiamenti che possono riguardare l'organizzazione della produzione, sia per i lavoratori, che devono poter preservare la "qualità della vita lavorativa" (Gosetti 2012) mantenendo parte di discrezionalità sul tempo richiesto dalle imprese e sottratto alla vita privata.

La quantità e la qualità delle ore che una persona dedica quotidianamente al lavoro retribuito influenza significativamente l'organizzazione degli impegni personali e familiari e

<sup>5</sup> In dettaglio ci si riferisce a circa 9 milioni 960 mila uomini e 7 milioni 400 mila donne. Inoltre, la sottopopolazione di 25-54enni occupati con figli è pari, sempre nel 2015, a circa 10 milioni e 800 mila persone mentre il complemento, ossia le persone di 25-54 anni senza figli si attestano a circa 6 milioni e 560 mila.

<sup>6</sup> L'Italia detiene in Europa il primato per le mamme più vecchie alla nascita del primo figlio, 31,7 anni nel 2015 <Eurostat <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>>.

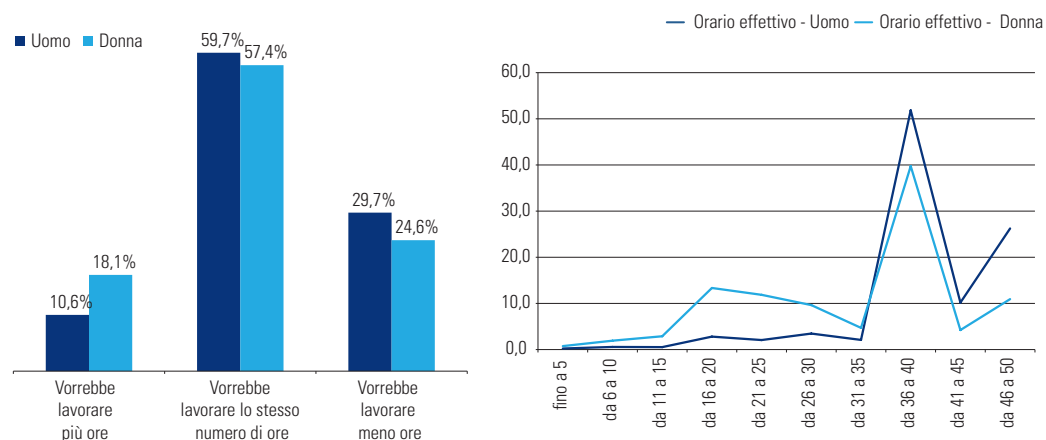
le opportunità di scambio sociale. Le prime analisi esplorative sugli orari di lavoro<sup>7</sup> mostrano che, in media, gli uomini di 25-54 anni dichiarano di lavorare poco meno di 41 ore a settimana, il valore si attesta, invece, a circa 33 ore per le donne. Entrambi i valori si riducono rispettivamente a circa 39 e 32 ore quando viene analizzata l'informazione sulle ore che si desidererebbero lavorare.

La figura 1, che prende ad esame la distribuzione per genere degli occupati di 25-54 anni rispetto a classi di ore lavorate settimanalmente, mette in evidenza che le donne, con maggiore frequenza, dichiarano di lavorare un monte ore settimanale inferiore agli uomini, i quali presentano una concentrazione molto elevata nella classe 36-40 ore. Circa il 45% delle donne dichiara di lavorare meno di 36 ore settimanali contro il 12% degli uomini; al contempo il 15% delle donne lavora mediamente più di 40 ore settimanali rispetto al 36% della componente maschile.

Quando viene presa ad esame la differenza tra le ore effettivamente lavorate e le ore che si desidererebbe lavorare si riscontra, da un lato, che per entrambi i generi la prevalenza degli occupati dichiara di voler lavorare lo stesso numero di ore che effettivamente svolgono (circa il 60% degli uomini e circa il 57% delle donne non lamenta né un eccessivo, né un ridotto carico di lavoro in termini di ore lavorate). Al contempo, la quota di donne che vorrebbe lavorare più ore rispetto a quelle effettivamente svolte supera la quota degli uomini (rispettivamente il 18,1% e il 10,6%) e contestualmente la percentuale di uomini che riferiscono un desiderio di lavorare meno ore settimanalmente si attesta a circa il 30% con una differenza – in positivo – di 5 punti percentuali rispetto alle donne.

In sintesi si registra, dunque, un minor impegno femminile in termini di ore lavorate rispetto ai colleghi di sesso maschile e allo stesso tempo un maggior desiderio degli uomini di lavorare meno ore. Tale ultima evidenza trova riscontro anche nell'elevata quota di donne che lavora con orario ridotto (part-time) soprattutto nella componente di involontarietà (figura 2)

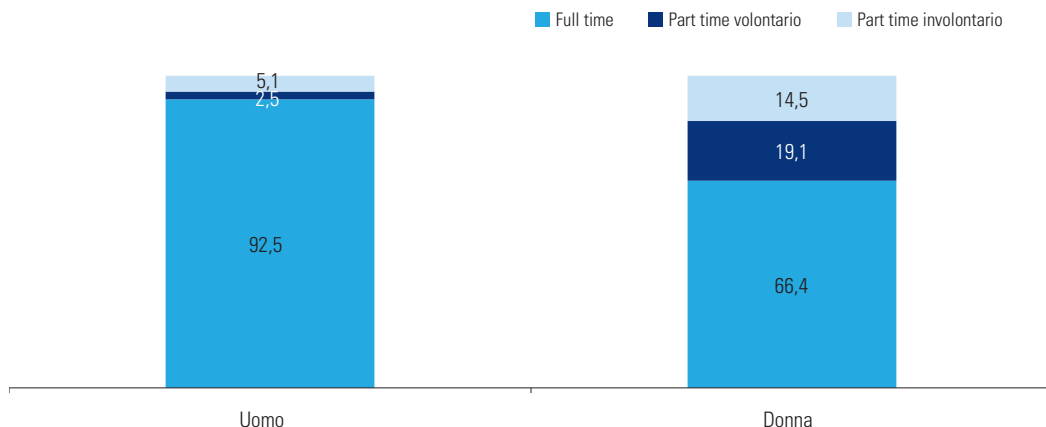
**Figura 1 - Occupati di 25-54 anni per sesso, classi di ore mediamente lavorate a settimana e differenza tra ore lavorate e che si vorrebbe lavorare a settimana. Anno 2015 (valori %)**



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

<sup>7</sup> A tutti i rispondenti della IV Indagine sulla qualità del lavoro sono stati posti due quesiti in merito agli orari di lavoro. Il primo riferito all'effettivo orario di lavoro recita "Quante ore lavora mediamente a settimana?"; il secondo è invece relativo all'orario desiderato: "Quante ore vorrebbe invece lavorare mediamente a settimana?".

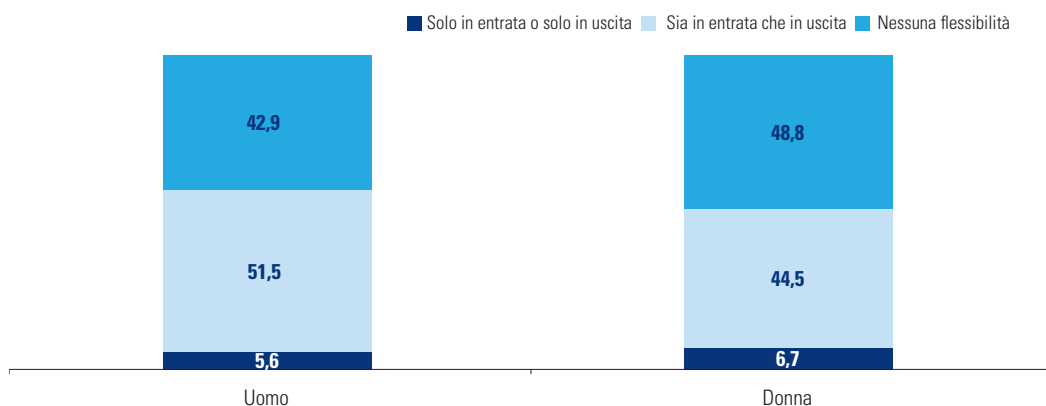
**Figura 2 - Occupati di 25-54 anni per sesso, lavoro full time o part-time e volontarietà del part-time. Anno 2015 (valori %)**



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

L'utilizzo dell'orario part-time di tipo volontario appare, soprattutto per la componente femminile, come il principale strumento che permette di armonizzare impegni lavorativi e responsabilità private, tenuto conto, fra l'altro, che quasi la metà delle lavoratrici, e in misura di poco inferiore dei lavoratori, non può accedere ad alcuna forma di flessibilità oraria (figura 3). Inoltre quest'ultima, e in particolare quando fruibile sia in entrata che in uscita, appare prerogativa della componente maschile e ciò è presumibilmente associato, come si evince anche da altre analisi, a posizioni professionali apicali e a modelli organizzativi aziendali, che contemplan la flessibilità oraria non tanto per facilitare i bisogni o le urgenze dei lavoratori, quanto per rispondere alle esigenze produttive aziendali (Eurofound 2016; Isfol, Gualtieri 2016).

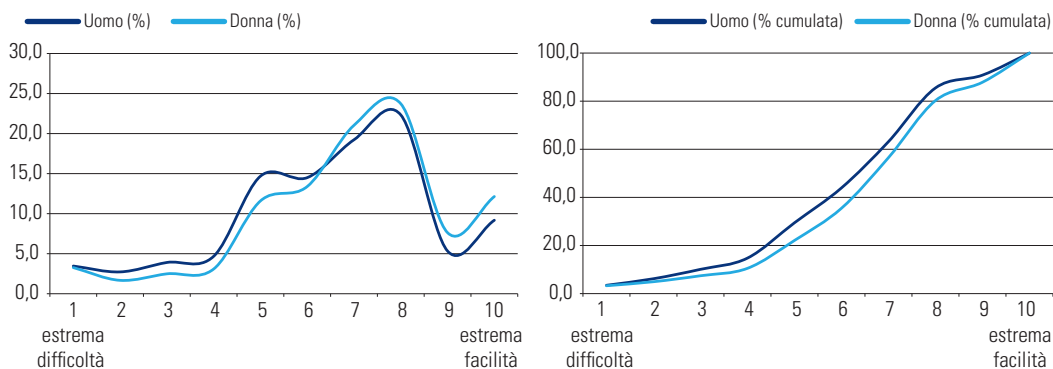
**Figura 3 - Occupati dipendenti di 25-54 anni per sesso e flessibilità oraria. Anno 2015 (valori %)**



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

La differente distribuzione e modulazione fra uomini e donne degli orari di lavoro settimanali aiuta in parte a capire perché i lavoratori dichiarino maggiori difficoltà, rispetto alle lavoratrici, nel trovare un equilibrio fra sfera lavorativa e sfera privata (come evidenziato anche da altre indagini - Eurofound 2016; Isfol, Gualtieri 2016 e 2013). A ciò si aggiunga che le donne, soprattutto nei Paesi dell'area mediterranea, storicamente hanno sempre dedicato più ore al lavoro non retribuito, e in particolare alla cura familiare (per libera scelta, per dovere o per mancanza di alternative), all'interno di un sistema produttivo fortemente orientato dal modello del *male breadwinner* e in un sistema di welfare di tipo *familista*<sup>8</sup> (Saraceno 2013; Naldini e Saraceno 2011; Mantovanelli 2007). I dati della *IV Indagine sulla qualità del lavoro* in Italia confermano tali evidenze, già riscontrate fra l'altro, sia in occasione delle precedenti rilevazioni, che da altre fonti (Eurofound 2016, 2013, 2012; Isfol, Gualtieri 2013): gli uomini dichiarano mediamente una maggiore difficoltà di conciliazione rispetto alle donne (figura 4). Osservando i livelli di conciliazione su una scala di da 1 a 10 (dove 1 indica estrema difficoltà nel conciliare impegni lavorativi e vita privata e 10 indica estrema facilità), la quota di uomini che si colloca su valori bassi è superiore alla quota di donne; solo in coincidenza del valore 6 della scala (ossia quando il livello di conciliazione supera la metà della scala e inizia a svanire la percezione di difficoltà) la quota femminile supera quella maschile. La distribuzione cumulata della quota percentuale di occupati per livelli di conciliazione conferma una sempre maggior insoddisfazione della componente maschile nella capacità di accordare gli impegni lavorativi con la vita privata (figura 4).

**Figura 4 - Occupati di 25-54 anni per sesso e livelli di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata. Anno 2015 (valori %)**



Nota: sono esclusi gli occupati che alla domanda sulla conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

<sup>8</sup> Tale definizione, diffusa negli studi sui sistemi di welfare, trae origine da concetto socioogico di "*amoral familism*" introdotto da Edward C. Banfield nel suo libro *The Moral Basis of a Backward Society* del 1958, a seguito di uno studio antropologico condotto negli anni '50 in una piccola comunità della Basilicata. Banfield conìò tale termine per indicare il comportamento delle famiglie da lui osservate, la cui caratteristica principale era quella di perseguire unicamente il bene della famiglia stessa, anche a scapito del bene comune e del dovere collettivo. Tale sistema, sottolineò, trova terreno fertile nei sistemi di governo centralizzati e spesso autoritari, che scoraggiano lo sviluppo di istituzioni intermedie fra Stato e cittadini. Il riferimento al *welfare familista* si utilizza, quindi, per indicare un sistema di protezione sociale residuale nei confronti della famiglia che guarda a quest'ultima come ad un'unità complessiva in grado di sostenersi contando sulle proprie forze e risorse interne (e in particolare su quelle femminili) o da proteggere e supportare in caso di difficoltà economiche.

In generale l'analisi delle differenze nei livelli di *work life balance* è complessa, perché mediata da molti fattori di differente natura: la diversa percezione; le molteplici attese delle persone - che variano anche a seconda del contesto (organizzativo e/o geografico) in cui si agisce, del ciclo di vita lavorativo o familiare che si sta vivendo (se si è ad esempio al primo impiego o si è più vicini all'età della pensione); le differenti aspettative (Cicognani et al. 2017) che mutano in relazione, ad esempio, al livello d'istruzione, alla professione svolta o al reddito percepito.

In tale senso, lo studio della percezione degli occupati sul grado di conciliazione, sviluppato considerando sia le caratteristiche individuali (età, titolo di studio, ecc.) sia quelle del lavoro svolto (tipo di contratto, orario di lavoro, professioni, ecc.), fa emergere una non trascurabile variabilità nella quota di lavoratori e lavoratrici che dichiarano di riuscire a conciliare agevolmente, rispetto a quanti lamentano, invece, difficoltà (Tavola A1 e A2)<sup>9</sup>. Se si utilizza la variabile dicotomica "riesce a conciliare" vs "non riesce a conciliare"<sup>10</sup>, risulta che tra uomini e donne vi è una differenza di circa 7 punti percentuali nella quota di quanti dichiarano di riuscire a conciliare: il 77,9% delle donne occupate di 25-54 anni dichiara di riuscire a conciliare contro il 70,6% degli uomini. Tale differenza varia, crescendo o diminuendo, a seconda delle caratteristiche osservate; ad esempio bassi titoli di studio mutano la capacità di conciliare di circa due punti percentuali rispetto alla media per entrambi i generi, ma se per le donne aumenta, per gli uomini accade il contrario. Nel complesso la quota di donne che conciliano si amplia al crescere dell'età (raggiungendo l'80,9% nella classe 45-54 anni) e fra le donne con un basso livello d'istruzione (79,9%). Per gli uomini l'effetto dell'età e dell'istruzione appaiono meno marcati, anche se si riscontra una maggior capacità di *work life balance* fra quelli con un livello di istruzione medio (pari al diploma di scuola secondaria di secondo grado). Riguardo all'età, invece, fra i 25-34enni le differenze di genere in termini di conciliazione si attenuano, anche se gli uomini con maggiori difficoltà sono i 35-44enni. Rispetto all'area geografica di residenza l'aspetto che più colpisce è quanto dichiarato nelle isole dove, infatti, la quota di uomini che mostrano buoni livelli di conciliazione è di 4 punti sopra la media mentre quella femminile è inferiore di 5 punti.

Sono invece, come previsto, le caratteristiche del lavoro svolto a incidere maggiormente sulla variazione della quota di quanti dichiarano di riuscire (o non riuscire) a conciliare. Sia nel caso degli uomini sia per le donne, la percentuale di chi dichiara di riuscire a conciliare scende drasticamente quando si svolga un'attività autonoma (56,3% per uomini e 64,3% per donne); il lavoro a termine e atipico sembra avere un effetto opposto fra uomini e donne a sfavore della componente maschile; infine, per gli uomini che lavorano con contratto di lavoro permanente si osservano valori sopra la media di 6 punti percentuali. Come atteso, quando si lavora su basi orarie ridotte, la quota di persone che dichiarano di riuscire a conciliare lavoro e vita privata aumenta e l'incremento maggiore si riscontra, per entrambi i sessi, nel caso di part-time volontario (ovvero non imposto dal datore di

9 Al fine di non appesantire eccessivamente il testo, le tabelle con la distribuzione delle persone occupate per capacità di conciliare e caratteristiche individuali e del lavoro svolte sono riportate in Appendice.

10 Nelle analisi descrittive sulle caratteristiche dei lavoratori presentate di seguito, al fine di semplificare la lettura dei risultati, si è scelto di dicotomizzare la variabile sui livelli di conciliazione, che è rilevata con un punteggio da 1 a 10. La dicotomizzazione è stata realizzata ponendo la soglia sul valore 6: le persone che dichiarano un punteggio da 1 a 5 sono state etichettate come "non riescono a conciliare", viceversa le persone che dichiarano un punteggio da 6 a 10 sono etichettate come "riescono a conciliare".

lavoro). Per le donne, invece, svolgere un'attività lavorativa a tempo pieno comporta una riduzione della quota di quante riescono a conciliare, dell'ordine del 5%.

Interessante notare, inoltre, le differenze di genere nell'analisi della possibilità di raggiungere buoni livelli di *work life balance* rispetto alla professione svolta: se per gli uomini svolgere una professione altamente qualificata fa ridurre (di circa il 3% rispetto al valore medio) la capacità di conciliare e, al contrario, essere impiegato in una professione tecnica la fa aumentare, per la componente femminile i risultati sono opposti (le donne impiegate in professioni altamente qualificate riescono a conciliare meglio sia rispetto alla media che, soprattutto, rispetto alle donne che lavorano in professioni tecniche). Per entrambi i sessi, infine, si rileva una maggior capacità di conciliare quando si svolge una professione non qualificata.

Rispetto alla retribuzione da lavoro (rilevata in termini di reddito medio netto mensile), si riscontra una maggiore difficoltà di conciliare per uomini e donne con un reddito superiore ai 2000 euro netti mensili. Per gli uomini, tuttavia, anche la retribuzione eccessivamente limitata (inferiore a 1100 euro netti mensili) riduce la possibilità di conciliare; effetto opposto – probabilmente legato al lavoro su basi orarie ridotte – si osserva per le donne, che contestualmente dichiarano difficoltà di conciliazione maggiore anche quando hanno un reddito compreso tra i 1100 euro e i 1500 euro.

Infine, il pubblico impiego sembra garantire, per entrambi i generi, maggiore capacità di *work life balance* che, nel caso degli uomini si attesta ad oltre 10 punti percentuali sopra la media.

## Genitorialità, genere e *work life balance*

Come anticipato, avere figli produce, soprattutto nel nostro Paese, un risultato per certi versi opposto per uomini e donne sul mercato del lavoro. Per le madri occupate comporta “troppo spesso” da un lato, una maggiore difficoltà nel mantenimento del posto di lavoro, dall'altro un decremento del tempo dedicato al lavoro retribuito, con conseguenze rilevanti anche in termini di sviluppo professionale e di carriera; mentre per i padri determina un aumento del tempo riservato al lavoro retribuito (Istat 2014b). Per tale ragione sembra opportuno studiare i livelli di conciliazione considerando anche l'informazione sulla presenza di figli<sup>11</sup>, tenendo ben a mente, tuttavia, che il nostro Paese si caratterizza, altresì, per il delicato fenomeno dell'inattività femminile, spesso associato alle eccessive difficoltà mostrate dalle donne nel trovare un equilibrio fra vincoli lavorativi e impegni privati<sup>12</sup>.

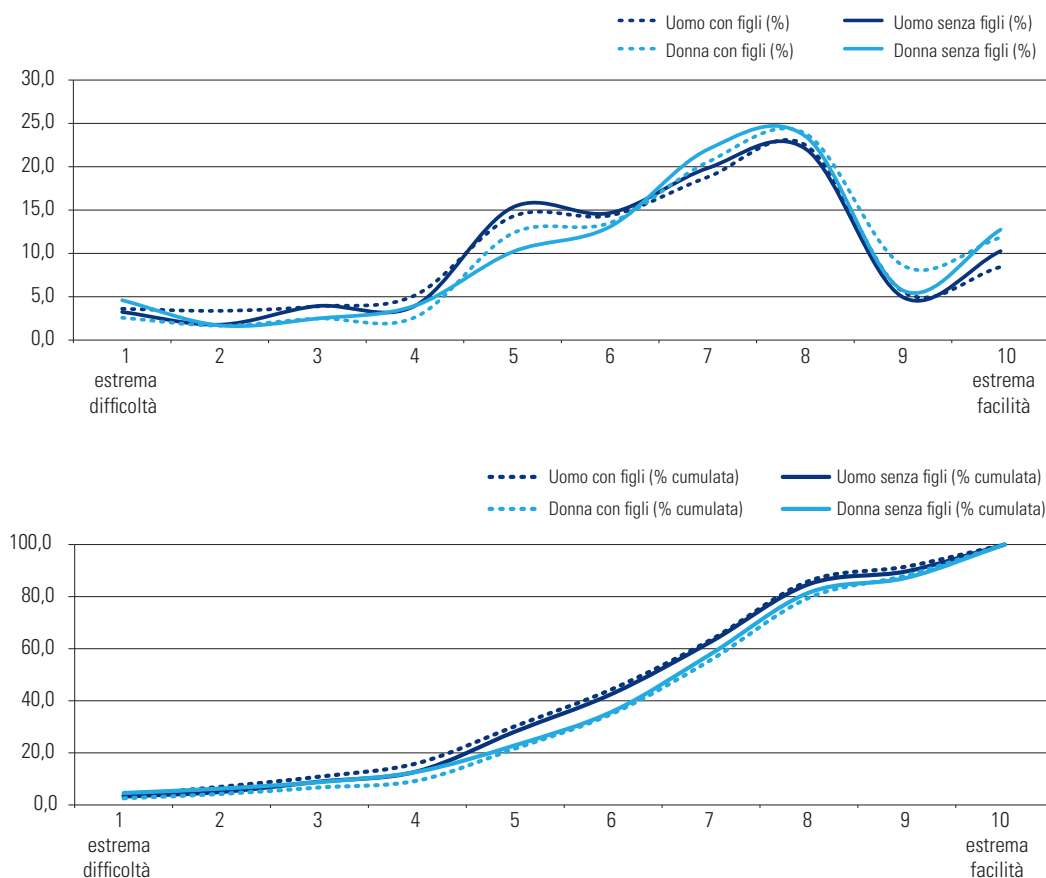
Interessante a questo punto osservare che, fra gli occupati (figura 5), ed in particolare nella distribuzione cumulata della quota di lavoratori per sesso e presenza di figli, la componente con maggiori difficoltà di conciliazione è composta dai padri, mentre all'estremo opposto si collocano le madri. In altri termini, quando la popolazione analizzata oltre ad essere suddivisa per genere è scomposta anche rispetto alla presenza di figli, si rileva una sorta di graduatoria rispetto ai livelli di conciliazione, che vede gli uomini con figli come il

<sup>11</sup> Nella *IV Indagine sulla qualità del lavoro* è rilevata la composizione familiare della persona intervistata e da tale informazione è possibile desumere la presenza e il numero di figli coabitanti. Nelle analisi presentate per brevità e maggior semplicità lessicale si adotta la dicitura “presenza di figli” per indicare la presenza di figli coabitanti. In caso di assenza di figli si fa riferimento anche agli individui che hanno figli non coabitanti.

<sup>12</sup> In Italia, spesso, in corrispondenza della nascita di un figlio le donne lasciano il mondo del lavoro e, a differenza di quanto accade in molti Paesi europei, difficilmente vi rientrano (Cfr. Isfol, Bergamante 2011; Isfol, Pistagni 2011; Istat 2014b).

collettivo con maggiori difficoltà di conciliazione, seguiti dagli uomini senza figli, poi dalle donne senza figli, e all'ultima posizione (o sarebbe più corretto dire in prima posizione per i migliori livelli di *work life balance*) si collocano le donne con figli. Ciò che sembra intravedersi è dunque un singolare effetto combinato tra genere e genitorialità che merita di essere approfondito.

**Figura 5 - Occupati di 25-54 anni per sesso, presenza di figli coabitanti e livelli di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata. Anno 2015 (valori %)**



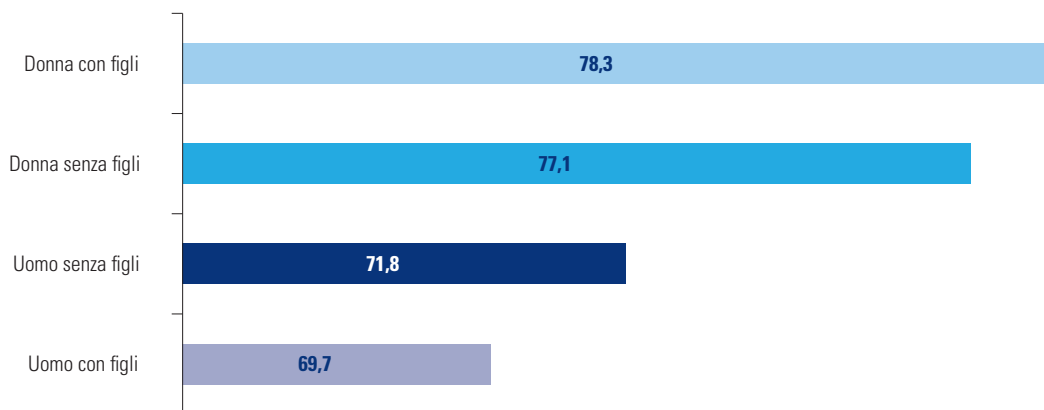
Nota: sono esclusi gli occupati che alla domanda sulla conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

Anche in questo caso si è deciso di dicotomizzare<sup>13</sup> la variabile “riesce a conciliare” vs “non riesce a conciliare” e in primo luogo tale operazione ha esplicitato la graduatoria sopraccitata (figura 6); si evidenzia poi, da lato un incremento delle differenze di genere fra coloro che hanno figli e all’opposto una maggiore convergenza fra i lavoratori e le lavoratrici senza figli; dall’altro inferiori livelli di conciliazione per tutti gli uomini.

<sup>13</sup> Cfr. nota 10.

**Figura 6 - Occupati di 25-54 anni per sesso, presenza di figli coabitanti e possibilità di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata. Anno 2015 (% di persone che dichiarano di riuscire a conciliare)**



Nota: sono esclusi gli occupati che alla domanda sulla conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

Osservando le caratteristiche dei lavoratori e delle lavoratrici, con e senza figli, nonché del lavoro svolto, emergono, tuttavia, ulteriori differenze degne d'attenzione (Appendice, Tavole A3 e A4). Considerando ad esempio l'età dei lavoratori, l'ampliamento della quota di coloro che dichiarano buoni livelli di conciliazione al crescere dell'età, si registra solo per le donne senza figli (raggiungendo l'85,5% nella classe 45-54 anni), mentre l'età non sembra mostrare effetti particolari sulle donne con figli, ma soprattutto sugli uomini senza figli; al contrario gli uomini con figli 25-34enni mostrano le maggiori difficoltà: solo il 66% raggiunge buoni livelli di conciliazione. L'istruzione genera differenze nei livelli di *work life balance* principalmente per le donne senza figli, che vedono peggiorare la loro condizione al crescere del titolo di studio; per gli uomini invece, sia con figli che senza, avere un diploma garantisce un miglior equilibrio fra lavoro e vita privata.

Riguardo alle caratteristiche del lavoro, anche osservando la popolazione in base alla condizione genitoriale o meno, la percentuale di chi dichiara di riuscire a conciliare scende drasticamente quando si svolga un'attività autonoma. Tuttavia se le differenze sono minime in termini di genere fra il collettivo senza figli, fra madri e padri lo scarto è di oltre di 11 punti percentuali, con solo il 54% dei padri con lavoro autonomo che dichiara di raggiungere buoni livelli di conciliazione (il 16% in meno rispetto al valore medio).

Riguardo all'orario di lavoro, il part-time appare ancora una volta come il principale strumento a supporto dell'equilibrio fra lavoro e vita privata e per i genitori si riscontra persino il singolare caso in cui la quota maschile di chi concilia supera quella femminile (il 94% dei padri in part-time contro il 91% delle madri). Per coloro che non hanno figli, invece, l'orario ridotto agevola la conciliazione, ma limitatamente. Anche lavorare nel settore pubblico rappresenta un vantaggio per il raggiungimento del *work life balance*, soprattutto per gli uomini con figli, che anche in questo caso mostrano valori superiori alla media e alla componente delle madri (83% contro il 70% del valore medio e l'81% della quota delle madri).



Svolgere una professione non qualificata, in tutti i casi, si associa a buoni livelli di conciliazione. La quota di chi segnala assenza di difficoltà raggiunge, infatti, il 73% per gli uomini senza figli, il 78% per i padri, l'84% per le madri e quasi il 90% per le donne senza figli. Le alte qualifiche, invece, appaiono particolarmente svantaggiose soprattutto per gli uomini, con e senza figli.

Riassumendo, dall'esame delle principali caratteristiche, in particolare del lavoro, che favoriscono un maggior equilibrio fra vita lavorativa e sfera privata è possibile tracciare, osservando i valori sopra la media per ciascuna tipologia di lavoratori, una sorta d'identikit del *work life balance*, in cui gli elementi ricorrenti sono, innegabilmente, l'orario part-time e il settore pubblico:

- *Uomini con figli* → part-time, settore pubblico, professione non qualificata, con contratto di lavoro permanente o collaborazione.
- *Donne con figli* → part-time, professione non qualificata, settore di attività dell'industria, settore pubblico.
- *Uomini senza figli* → part-time e settore pubblico.
- *Donne senza figli* → part-time, 45-54anni, licenza media, industria.

### **Le determinanti dei livelli di work life balance: un'analisi multivariata**

Le analisi descrittive sui livelli di *work life balance* hanno mostrato un interessante effetto combinato fra genere e genitorialità che pone gli uomini con figli fra coloro che dichiarano maggiori difficoltà e all'opposto le donne con figli che rivelano i maggiori livelli di conciliazione. Inoltre, l'analisi delle caratteristiche personali e del lavoro hanno sottolineato, come noto, che essere un lavoratore o una lavoratrice full-time e con lavoro autonomo, non aiuta a trovare un buon equilibrio fra vita lavorativa e sfera privata, mentre lavorare nel settore pubblico si associa a buona conciliazione. Ma, *ceteris paribus*, cosa determina in Italia il raggiungimento di buoni livelli di *work life balance*?

Per rispondere a questa domanda e con l'obiettivo di comprendere al meglio gli effetti della genitorialità maschile e femminile sul *work life balance* sono stati stimati dei modelli di regressione lineare. In un primo momento è stato stimato un unico modello di regressione lineare sull'intera popolazione dei lavoratori e lavoratrici inserendo tra i predittori sia la presenza dei figli sia il genere. I risultati hanno mostrato, a parità di altre condizioni, un effetto staticamente significativo della presenza di figli e un effetto non statisticamente significativo del genere. Per tale ragione si è deciso di stimare due distinti modelli ripartendo la popolazione in esame rispetto alla presenza o meno di figli ed inserendo il genere fra i predittori.

La regressione sviluppata ha come variabile dipendente il livello di conciliazione<sup>14</sup> e include tra i predittori quattro macro gruppi di variabili<sup>15</sup>:

- le caratteristiche dell'individuo (genere, classe di età, area geografica di residenza e titolo di studio);
- le caratteristiche del lavoro svolto (tipo di lavoro, orario di lavoro, flessibilità dell'orario di lavoro, luogo di lavoro, professione, *tenure*<sup>16</sup>, reddito da lavoro);
- le caratteristiche del datore di lavoro (dimensione unità locale, settore di attività economica, settore pubblico o privato);

<sup>14</sup> Cfr. nota 4.

<sup>15</sup> Cfr. Appendice, Tavola A5 e A6.

<sup>16</sup> Anni di attività di lavoro prestati rispetto all'attuale rapporto di lavoro o l'attuale attività in proprio.

- le caratteristiche della famiglia (numero di componenti, ruolo nel sostentamento economico della famiglia).

Di seguito sono presentati i risultati delle due distinte specificazioni del modello sviluppate suddividendo, appunto, la popolazione in esame rispetto alla presenza o meno di figli. (Appendice, Tavole A5 e A6). L'obiettivo di tale analisi è dunque, non solo comprendere quali siano le principali caratteristiche che influiscono sul grado di conciliazione degli individui, ma anche quello di verificare se tali caratteristiche abbiano segni ed intensità differenti quando si considera l'interazione con la presenza o meno di figli.

Osservando i risultati dell'analisi in forma grafica (figura 4) il primo aspetto di carattere generale da sottolineare, concerne il segno assunto dalle variabili nel determinare i livelli di conciliazione. Quando statisticamente significative, infatti, queste ultime assumono sempre la stessa direzione (ad eccezione della variabile settore pubblico/privato e agricoltura/industria) per entrambe le sotto popolazioni osservate, ad indicare come nel complesso le caratteristiche del lavoro e del lavoratore influiscono negativamente o positivamente, pur con intensità differenti, sia fra i lavoratori con figli che fra quelli senza figli. Altra questione, attesa e coerente fra l'altro con quanto già rilevato con una precedente analisi multivariata nel 2013<sup>17</sup>, è che il modello, sia nel caso delle persone con figli che nel caso di quelle senza figli – a parità di altre condizioni – rivela che il genere non incide sui livelli conciliazione. Se le analisi descrittive, quindi, evidenziano una maggiore attitudine femminile a esprimere più elevati livelli di conciliazione, dalle analisi multivariate si riscontra invece come, controllando per le caratteristiche del lavoro, l'effetto di genere scompare. Tale risultato è indubbiamente in relazione con la nota segregazione lavorativa di genere che vede le donne come maggiormente impiegate in occupazioni che possono essere definite più *"family friendly"* (ossia su basi orarie ridotte, nel settore pubblico o nel terziario, con posizioni professionali medio-basse, ecc.), ma che sono, tuttavia, spesso associate anche ad un ridotto prestigio *"simbolico ed economico"* (minori redditi da lavoro, più contratti temporanei, ridotta presenza in posizioni apicali, ecc.). È corretto a questo punto domandarsi se l'espressione di elevati livelli di *work life balance* coincida con una preferenza perseguita, piuttosto che con vincolo o un'opzione maggiormente percorribile da parte delle donne. Rimane, insomma, da capire quanto le donne e gli uomini possano scegliere i loro tempi, sia di cura sia di lavoro retribuito, piuttosto che adeguarsi alle opzioni o ai vincoli disposti dai modelli culturali o organizzativi aziendali (Fagan 2004). Non a caso, in alcuni studi al riguardo, più che di scelte ponderate si è parlato di *"preferenze adattive"* (Goldman e Altman 2008), fortemente condizionate, fra l'altro, dalla fase del corso di vita (Eurofound, 2016 e 2013). La neutralizzazione della variabile genere si ipotizza, quindi, possa suggerire che un limite delle politiche organizzative aziendali e di conciliazione italiane in generale, come evidenziato anche in precedenti lavori (Canal 2016, 2014 e 2013) possa essere rappresentato dal fatto che continuano ad essere proposte come politiche *gender-oriented* ed in particolare rivolte alle donne.

<sup>17</sup> Nel 2013 al fine di comprendere l'effetto netto delle caratteristiche individuali e del lavoro nel favorire il *work life balance* è stato implementato un modello logistico con i dati della *III Indagine sulla QDL*. I risultati neutralizzavano gli aspetti di genere (essere uomo o donna non era statisticamente significativo ai fini del raggiungimento di buoni livelli di conciliazione) e mostravano invece l'effetto netto di specifiche caratteristiche: l'assenza di figli, il tipo di contratto di lavoro, il reddito a disposizione, il carico e la distribuzione (oraria e settimanale) del lavoro, il livello d'istruzione, il luogo di residenza. Cfr. Canal T. (2013).

Prima di scendere nel dettaglio delle singole variabili che risultano significative nello spiegare i differenti livelli di conciliazione per le due sottopopolazioni oggetto di studio, un altro aspetto preliminare su cui è possibile porre l'accento riguarda la quantità dei predittori che incidono nel favorire od ostacolare il *work life balance*. Se i lavoratori con difficoltà di conciliazione, genitori o meno, infatti, non si differenziano rispetto al numero di variabili statisticamente significative, ma piuttosto per la modalità e l'intensità che queste ultime assumono, osservando, invece, cosa favorisce la conciliazione, per la popolazione senza figli sono meno le variabili che incidono positivamente: il tipo di lavoro (permanente e a termine), il ruolo svolto nel sostentamento familiare (totalmente o quasi totalmente non a proprio carico) e la *tenure* (al crescere dell'anzianità nell'ambito del lavoro svolto aumentano i livelli di conciliazione).

Osservando nel dettaglio i risultati, i lavoratori autonomi sono, come previsto, i più svantaggiati sui livelli di conciliazione, ma mentre per i lavoratori con figli i livelli più elevati si raggiungono sia se si lavora con contratto alle dipendenze permanente sia se si è un collaboratore, per le persone senza figli la conciliazione è massima se si ha un contratto alle dipendenze, sia esso permanente o a termine.

Inoltre avere un contratto part-time, sia esso di carattere volontario o involontario, ovvero imposto dal datore di lavoro - influisce positivamente sui livelli di conciliazione solo nel caso delle persone con figli.

La variabile che permette di comprendere il tipo di "modello" adottato in famiglia in termini di sostentamento economico ha un importante effetto sul livello di conciliazione. Sia nel caso di presenza di figli che quando non si hanno figli, se il sostentamento economico della famiglia è totalmente a carico del lavoratore preso a esame il livello di conciliazione è più basso, il livello cresce quando il sostentamento è condiviso e raggiunge valori massimi se il sostentamento è a carico di altri. Quest'ultima risultanza ha un'intensità più marcata nel caso di persone con figli e conferma quanto rilevato in altre indagini svolte a livello europeo<sup>18</sup>.

Due delle caratteristiche, per entrambe le popolazioni, che non favoriscono buoni livelli di *work life balance* riguardano, come atteso, la "rigidità" e la "quantità" di lavoro. Sia nel caso di presenza che di assenza di figli, i lavoratori che non dispongono di flessibilità oraria e quanti lavorano mediamente più di quaranta ore a settimana, presentano livelli di conciliazione più bassi degli altri lavoratori. L'influenza di queste due caratteristiche sui livelli di conciliazione sembra avere una maggiore intensità (negativa) in caso di presenza di figli. Solo nel caso di non genitorialità, lavorare non avendo "un luogo specifico dedicato al lavoro" (es. ufficio) fa ridurre il livello di conciliazione. Allo stesso tempo, sempre per questa categoria di lavoratori i livelli di conciliazione più bassi si riscontrano nel caso di professioni mediamente qualificate. Per i lavoratori con figli, avere una professione altamente qualificata o non qualificata fa equivalere i livelli di conciliazione: i lavoratori con

18 Al riguardo, interessanti sono le evidenze mostrate dall'*European Working Conditions Survey* condotta da Eurofound nel 2010. I dati hanno mostrato, infatti, come in generale nei paesi europei le difficoltà di *work life balance* varino non tanto in base al genere quanto piuttosto rispetto al ruolo ricoperto da uomini e donne all'interno della famiglia. Fra le coppie *dual earner*, infatti, le difficoltà nel conciliare lavoro e vita privata sono piuttosto omogenee (23,2% per gli uomini e 19,3% per le donne); nelle famiglie, invece, in cui uno dei due partner non lavora è il *breadwinner*, indipendentemente dal genere, colui che manifesta i maggiori problemi di conciliazione (il 20,6% delle donne nelle famiglie con *breadwinner donna* e il 24,0% degli uomini nelle famiglie con *breadwinner uomo*).

figli impiegati in professioni tecniche o mediamente qualificate presentano livelli medi di conciliazione più bassi.

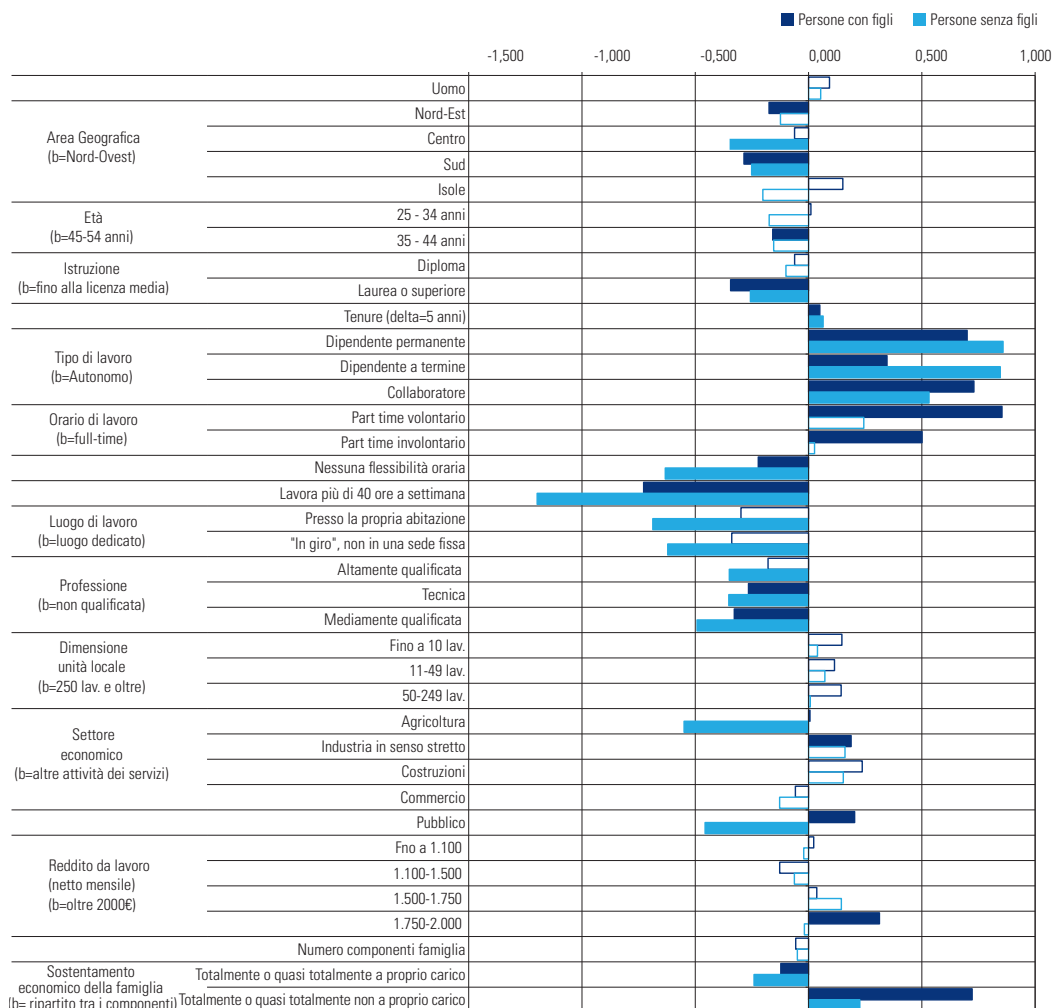
Nell'osservare le caratteristiche del datore di lavoro (dimensione dell'unità locale, settore di attività, ambito pubblico o privato), si rileva da un lato una relativa poca influenza di queste sui livelli di conciliazione dei lavoratori, dall'altro influenze "opposte" tra il collettivo delle persone con figli e di quelle senza figli: i lavoratori con figli presentano mediamente livelli di conciliazione più elevati quando svolgono un lavoro nel settore pubblico, mentre per i lavoratori senza figli il risultato è opposto. Quindi, se nelle statistiche descrittive si evidenziava un'elevata quota di lavoratori del pubblico impiego con elevati livelli di conciliazione, il modello mostra tale effetto solo in caso di presenza di figli; ciò a palesare, probabilmente, come gli strumenti a supporto dei lavoratori nel pubblico impiego siano principalmente rivolti ai genitori e alle necessità di cura e meno allo svolgimento di attività di *leisure* o di tempo per sé.

Anche la retribuzione da lavoro, a parità di altre caratteristiche, influisce poco nella determinazione dei livelli di conciliazione: nel caso dei lavoratori senza figli, infatti, il reddito medio mensile da lavoro non determina i livelli di conciliazione. Per le persone con figli, invece, avere redditi compresi tra i 1750 euro e i 2000 euro netti mensili fa sì che si raggiungano livelli di conciliazione mediamente più elevati rispetto sia ai lavoratori con figli che guadagnano mediamente meno, sia rispetto a quanti guadagnano più di 2000 euro. Osservando, infine, le caratteristiche individuali è possibile evidenziare come queste ultime influiscano negativamente per entrambe le popolazioni. Nel caso delle persone senza figli, vivere nel sud ma soprattutto al centro Italia incide negativamente sul livello di conciliazione; per i genitori i livelli di conciliazione sono mediamente più bassi nel caso in cui questi risiedano al sud o nel nord-est. L'età ha un'influenza sui livelli di conciliazione solo nel caso delle persone con figli: le maggiori difficoltà di conciliazione si manifestano nella classe di età centrale (35-44 anni) che, tenuto conto dell'età media italiana alla nascita del primo figlio (31,7 per le donne e 35,3 per gli uomini nel 2015)<sup>19</sup>, probabilmente si associa alla presenza di figli in età prescolare. Infine l'analisi dei livelli d'istruzione mostra che sia per le persone senza figli che per quelle con figli, avere un titolo di studio universitario influisce negativamente sui livelli di conciliazione.

Riassumendo è possibile evidenziare due tendenze generali: da un lato l'ascendente negativo seppur lieve, mostrato dalle caratteristiche personali e, in forma più marcata, dalla rigidità ed eccessiva quantità di ore lavorate, per il raggiungimento del *work life balance*, sia per i lavoratori con figli che per quelli senza; dall'altro una maggiore incidenza di singole caratteristiche (lavorative e familiari) per i lavoratori con figli nel predire buoni livelli di *work life balance*. Rimane da capire, al di là delle dichiarazioni e delle determinanti ai fini di buoni equilibri fra lavoro e vita privata, a cosa i lavoratori e le lavoratrici, con e senza figli, vorrebbero dedicare più tempo.

<sup>19</sup> Cfr. Istat 2016, *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Anno 2015, Statistiche in Report, 26 Novembre 2016, Istat, Roma <<https://www.istat.it/it/files/2016/11/Statistica-report-Nati.pdf>>

**Figura 7 - Modelli di regressione lineare sui livelli di conciliazione tra lavoro e vita privata. Risultati di due distinti modelli rispetto alla presenza o meno di figli (parametri stimati)**



Nota: in trasparenza i parametri staticamente non significativi. I modelli completi sono riportati in appendice; per la variabile "tenure" è stato riportato l'effetto incrementale associato a 5 anni di anzianità

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

## Un approfondimento sugli ambiti di work life balance e i desiderata

Il concetto di *work life balance*, può essere interpretato da ciascun individuo in maniera peculiare. I molteplici aspetti della sfera privata cui dedicare tempo possono assumere, infatti, diversa rilevanza e dimensione a seconda del ciclo di vita lavorativo e familiare in atto e in ragione delle incombenze e delle attitudini indirizzate su bisogni differenti, propri o altrui.

Come anticipato, le indagini sulla qualità del lavoro in Italia condotte da Inapp, mutuando anche informazioni rilevate da altre indagini a livello internazionale, oltre a comprendere

la generica capacità di conciliare lavoro con gli impegni extra-lavorativi, indagano anche specifici ambiti su cui la capacità di conciliare può avere valori differenti<sup>20</sup>.

In coerenza con l'approccio adottato nei paragrafi precedenti, anche in questo caso si è deciso di analizzare i dati sui differenti ambiti di conciliazione osservando la popolazione in esame (occupati di 25-54 anni) rispetto sia al genere che alla presenza dei figli. Obiettivo principale è dunque verificare se donne e uomini, genitori e non, mostrano esigenze differenti rispetto a specifici ambiti di conciliazione in relazione alla loro condizione e, contestualmente, di osservare "chi" e "su cosa" manifesta maggiori difficoltà di conciliazione.

Al riguardo, dalla figura 8, si rileva che una quota molto ridotta di genitori sostiene di non riuscire a conciliare la vita professionale con la cura dei figli<sup>21</sup>. Per madri e padri, infatti, la cura dei figli si colloca al primo posto degli ambiti presi in esame; anche in questo caso, a manifestare maggiori difficoltà sono gli uomini: mentre l'81% delle madri dichiara la capacità di riuscire a gestire il lavoro in combinazione con la cura dei figli, la quota si riduce al 74% nel caso dei padri.

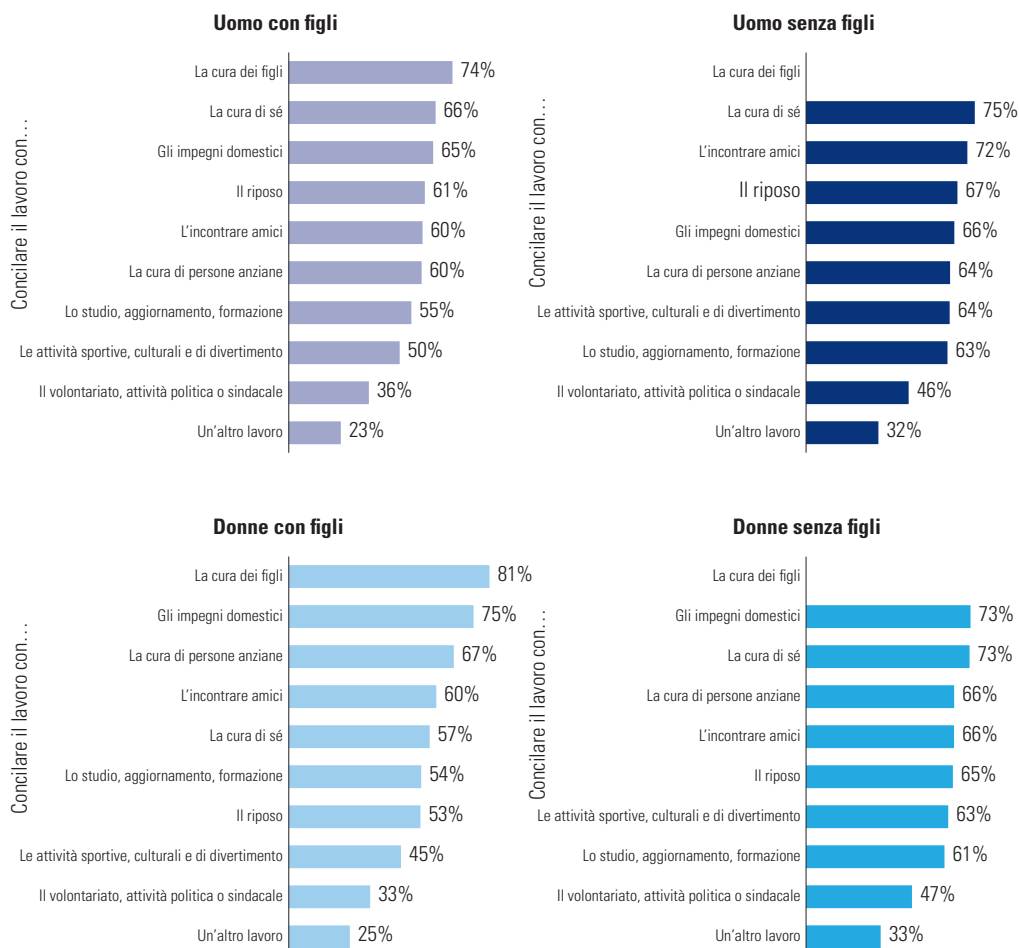
Passando agli altri ambiti di conciliazione, le donne, con o senza figli, dichiarano in larga quota la possibilità di conciliare la vita professionale con gli impegni domestici; al contrario per gli uomini, l'ambito di conciliazione massimo è rappresentato dalla "cura di sé". In relazione a quest'ultimo aspetto si osserva una relativa ridotta capacità di *work life balance* per le madri, che dopo aver rivolto il loro tempo alla cura dei figli e agli impegni domestici, si concentrano sugli anziani, mostrando una maggior attitudine alla cura familiare. Per gli uomini, invece, soprattutto nel caso di assenza di figli, si evidenzia la tendenza a destinare il proprio tempo privato principalmente ad attività più edonistiche, come la cura di sé, il riposo, gli incontri amicali.

Complessivamente la lettura legata al genere e alla genitorialità, quando si osservano ambiti di conciliazione specifici non coincide rigorosamente, soprattutto se si considerano i padri, con le classiche evidenze ed interpretazioni presenti anche in letteratura - genere femminile rivolto alla cura - ma lascia spazio ad alternative chiavi di lettura, degne di approfondimento, che mostrano le quattro sotto popolazioni osservate, in posizioni differenti: le donne con figli indirizzate verso ambiti di cura familiare o volontaristici, all'opposto gli uomini senza figli concentrati su aspetti edonistici, al centro gli uomini con figli e le donne senza figli che mediano fra cura individuale e familiare.

<sup>20</sup> Nel questionario sono posti una serie di quesiti sui livelli di conciliazione per differenti ambiti. Le domande si riferiscono a: impegni domestici; cura dei figli; cura di persone anziane; attività sportive/culturali e di divertimento; volontariato/attività politica o sindacale; altro lavoro, studio/aggiornamento/formazione; cura di sé; riposo; incontrare amici. I livelli di conciliazione sono misurati sulla medesima scala adottata nel caso della domanda sulla capacità di conciliare vita privata e vita professionale.

<sup>21</sup> Al fine di semplificare la lettura dei risultati, si è scelto di dicotomizzare le variabile sugli ambiti di conciliazione, rilevate con un punteggio da 1 a 10. La dicotomizzazione è stata realizzando ponendo la soglia sul valore 6: le persone che dichiarano un punteggio da 1 a 5 sono state etichettate come "non riescono a conciliare", viceversa le persone che dichiarano un punteggio da 6 a 10 sono etichettate come "riescono a conciliare".

**Figura 8 - Occupati di 25-54 anni per sesso, presenza di figli coabitanti e ambiti specifici di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata. Anno 2015 (% di persone che dichiarano di riuscire a conciliare)**



Nota: sono esclusi gli occupati che alle domande sugli ambiti di conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

Ultimo passaggio da compiere, a conclusione del lavoro, dopo aver osservato i livelli, le determinati e gli ambiti di conciliazione, riguarda i desiderata<sup>22</sup>, ossia l'analisi degli aspetti nei confronti dei quali si vorrebbe avere più tempo a disposizione.

Al primo posto tra i desiderata per madri e padri appare la cura dei figli (tabella 1), nonostante questo rappresenti anche il primo ambito su cui si riesce a conciliare (figura 5); il desiderio maschile supera quello femminile, in coerenza con la maggior difficoltà dei padri evidenziata poc'anzi.

<sup>22</sup> Nella IV indagine sulla qualità del lavoro il "desiderio" di conciliazione rispetto ai differenti ambiti è stato rilevato tramite un unico quesito. Il quesito recita "Se avesse più tempo extra-lavorativo, a quale di queste attività si dedicherebbe prioritariamente?"

Tutta la popolazione studiata rivela un forte desiderio, in termini di priorità (fra le prime posizioni rispetto alle possibili opzioni) e intensità (con i valori percentuali più alti), nel disporre di maggior tempo da dedicare ad attività sportive, culturali e di divertimento. Questo risultato suggerisce che tutti i lavoratori liberi di esprimere i propri desideri, al di là dell'appartenenza di genere o della presenza di figli, manifestano una spiccata preferenza per le attività di *leisure*. I lavoratori quindi, impegnati fra incombenze professionali e questioni familiari, desidererebbero prioritariamente avere più tempo libero svincolato anche da altre attività secondarie rivolte a sé o agli altri (cura di sé, riposo, studio, formazione, volontariato) e da dedicare esclusivamente al puro svago.

**Tabella 1 - Occupati di 25-54 anni per sesso, presenza di figli coabitanti e principale ambito di conciliazione cui dedicare più tempo. Anno 2015 (valori %)**

Principale ambito di conciliazione cui dedicare più tempo	Uomo con figli	Principale ambito di conciliazione cui dedicare più tempo	Uomo senza figli
Cura dei figli	49,1	Attività sportive, culturali e di divertimento	38,0
Attività sportive, culturali e di divertimento	22,4	Incontrare amici	13,5
Volontariato e attività politica o sindacale	5,7	Cura dei figli	8,0
Impegni domestici	4,8	Studio, aggiornamento, formazione	7,6
Incontrare amici	4,5	Volontariato e attività politica o sindacale	7,3
Cura di sé	4,0	Riposo	6,9
Riposo	3,4	Cura di sé	6,4
Altro (altro lavoro; studio, aggiornamento, formazione; cura di persone anziane, altro)*	6,1	Altro (impegni domestici; altro lavoro; cura di persone anziane; altro)*	12,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Principale ambito di conciliazione cui dedicare più tempo	Donna con figli	Principale ambito di conciliazione cui dedicare più tempo	Donna senza figli
Cura dei figli	38,5	Attività sportive, culturali e di divertimento	30,3
Attività sportive, culturali e di divertimento	19,6	Volontariato e attività politica o sindacale	12,1
Cura di sé	10,6	Incontrare amici	11,8
Incontrare amici	6,8	Cura di sé	10,6
Volontariato e attività politica o sindacale	6,8	Riposo	9,9
Riposo	6,4	Studio, aggiornamento, formazione	6,7
Impegni domestici	4,4	Cura dei figli	6,5
Altro (studio, aggiornamento, formazione; cura di persone anziane; altro lavoro; altro)*	6,9	Altro (impegni domestici; altro lavoro; cura di persone anziane; altro)*	12,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Nota: Il quesito sottoposto agli intervistati è: "Se avesse più tempo extra-lavorativo, a quale di queste attività si dedicherebbe prioritariamente?"; sono esclusi gli occupati che alla domanda sul principale ambito di conciliazione cui dedicare più tempo non hanno risposto;

\*le categorie sono state accorpate nella modalità altro poiché presentano numerosità campionarie eccessivamente ridotte.

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori



## 4. Alcune riflessioni conclusive

Fra le molteplici trasformazioni che hanno attraversato il mondo del lavoro negli ultimi anni, un aspetto con cui le lavoratrici e i lavoratori hanno dovuto faticosamente confrontarsi, in particolare nei recenti anni contraddistinti dalla fase economica negativa, è senza dubbio, il ridisegno della relazione (pratica e simbolica) e dei confini fra i tempi e gli spazi del lavoro con la vita privata. Il lavoro sembra, infatti, appropriarsi sempre di più della vita quotidiana degli individui invadendone l'esistenza, condizionandone i progetti, e influenzando la sfera privata. Al riguardo, se il concetto di *conciliazione* rendeva bene in passato l'idea rispetto alla necessità di ridurre i conflitti fra due sfere separate, temporalmente, fisicamente e simbolicamente (Calafà 2007 e 2001), nonché spesso contrapposte (Curli 2004), oggi è probabilmente più appropriato considerarle "in relazione" ed utilizzare la visione suggerita dal termine *work life balance*. Quest'ultimo, infatti, supera i confini del genere e del riferimento alla sfera privata solo in termini di vita familiare, volgendo lo sguardo alle caratteristiche del lavoratore e della lavoratrice, ma soprattutto alle caratteristiche del lavoro svolto, in relazione con una sfera privata pregna d'impegni di cura (rivolta a sé ed agli altri), di molteplici attività di *leisure* e di nuove esigenze lavorative, formative, volontaristiche, come pure di riposo e di recupero di energie. Tuttavia, forte è il sospetto che in molte realtà aziendali il *work life balance* sia ancora considerato come una questione privata, che esula dall'ambito professionale. Al riguardo, sconcertano, le dichiarazioni di circa il 49% dei datori di lavoro<sup>23</sup> che dichiarano che la conciliazione fra vita privata e lavoro non riguarda l'azienda ma dipende solo dalle scelte dei lavoratori<sup>24</sup>. Sostanzialmente, nello studio dell'equilibrio fra impegni lavorativi ed esigenze private il quadro, oggi, appare molto più sfaccettato e complicato rispetto ai decenni passati, come ben rappresentato dalle analisi presentate sui livelli di *work life balance*, che mostrano una riduzione dei gap di genere nelle dichiarazioni e nelle opportunità di conciliazione, ma che rivelano nuovi divari quando si tiene conto della condizione di genitorialità (o meno) ed in particolare degli aspetti che caratterizzano il proprio lavoro (orari, contratto, *tenure*, settore, ecc.).

Se numerose ricerche italiane nello studio dell'accesso al lavoro si concentrano prevalentemente sulle caratteristiche dell'offerta di lavoro, nonostante le peculiarità della domanda di lavoro, nelle analisi che riguardano la qualità della vita lavorativa, che comprende la relazione fra lavoro retribuito e vita privata, le caratteristiche dei lavoratori paiono assumere un ruolo di secondaria importanza (ad esclusione della presenza dei figli) in favore delle caratteristiche del lavoro e di nuovi modelli organizzativi aziendali. Le analisi presentate hanno, infatti, mostrato come essere genitore, ma ancora di più come

<sup>23</sup> Come accennato in precedenza (cfr. nota 1), nella *IV Indagine sulla qualità del lavoro* condotta dall'Inapp nel 2015, oltre ad intervistare un campione di lavoratori, è stato indagato anche un campione di datori di lavoro. Più in dettaglio e in riferimento a solo quest'ultimo campione, sono stati intervistati circa 5000 datori di lavoro con l'obiettivo principale di indagare le pratiche organizzative, di descrivere i differenti modelli organizzativi e di comprendere come questi, unitamente alle differenti strategie messe in atto dalle imprese, condizionano la qualità del lavoro degli occupati.

<sup>24</sup> Il quesito posto ai datori di lavoro recita: "Rispetto alla sua realtà aziendale, quanto è d'accordo con l'affermazione "La conciliazione tra vita privata e lavoro non riguarda l'azienda ma dipende solo dalle scelte dei lavoratori" (utilizzi un punteggio che va da 1 a 4, dove: 1= molto d'accordo; 2= d'accordo; 3= in disaccordo; 4=molto in disaccordo)". Circa il 49% dei datori dichiara di essere "molto d'accordo" o "d'accordo" con l'affermazione.

avere un ruolo di *breadwinner* maschile o femminile, produca effetti diversi in termini di *work life balance*. Inoltre, l'assenza dell'effetto di genere nello spiegare i livelli di *work life balance*, quando sono adottati metodi che consentono di controllare anche per altre caratteristiche, appare non di poco conto poiché, se essere uomini o donne non incide sulla possibilità di conciliare, una più ampia riflessione sugli effetti connessi all'appartenenza di genere nel mondo del lavoro è necessaria. Se rispetto alle possibilità di accesso e permanenza nel mercato del lavoro, lo sguardo di genere è ancora essenziale in Italia<sup>25</sup>, riguardo alle possibilità di raggiungere livelli di benessere ed equilibrio fra sfera lavorativa e privata, l'attenzione più che essere *gender-oriented* dovrebbe focalizzarsi soprattutto sui modelli organizzativi e sulla cultura aziendale. Per coloro, quindi, per cui l'ingresso è stato compiuto sarebbero necessarie politiche pubbliche e aziendali che siano rivolte a tutti i lavoratori indipendentemente dall'appartenenza di genere. Le analisi hanno, infatti, evidenziato livelli di conciliazione più elevati per le madri (platea privilegiata delle "politiche di conciliazione" degli ultimi anni<sup>26</sup>) e maggiori difficoltà mostrate, sia dalle donne con figli (e ciò può essere spiegato dal fatto che le politiche di conciliazione italiane – e non di *work life balance* – contemplano soprattutto misure che intervengono sulla cura familiare, trascurando gli altri aspetti) sia dagli uomini con figli (desiderosi di avere più tempo da dedicare ai propri figli<sup>27</sup> e alle attività di *leisure*).

In conclusione, quando si affronta il tema del *work life balance*, l'attenzione non dovrebbe riguardare solo questioni di genere, ma interessare la complessità delle condizioni personali, familiari e professionali. In tale senso si potrebbe forse favorire una maggiore equità nel mercato del lavoro, poiché da un lato si cesserebbe di considerare alcune questioni (come ad esempio la cura familiare) solo di carattere strettamente femminile e dall'altro si inizierebbe a tenere conto della molteplicità e della varietà dei fattori - individuali, familiari, lavorativi - che sempre di più oggi contribuiscono a raggiungere (o meno) un buon equilibrio fra sfera lavorativa e sfera privata.

<sup>25</sup> In un mercato del lavoro che mostra i più bassi livelli occupazionali femminili nel panorama europeo, il disegno di politiche rivolte alle donne per favorire l'accesso e il mantenimento del posto di lavoro è ancora attuale e necessario, soprattutto considerando il delicato fenomeno dell'inattività femminile.

<sup>26</sup> Cfr. con il decreto attuativo del Jobs Act che contiene le misure per la conciliazione delle esigenze di cura, vita e di lavoro - in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge n. 183 del 10 dicembre 2014; e con il Bonus bebè istituito dall'articolo 1, commi 125-129, legge 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità per l'anno 2015), mentre con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2015 sono state adottate le relative disposizioni attuative.

<sup>27</sup> Al riguardo si rimanda alla tabella 1, nonché all'ampia letteratura sviluppatasi negli ultimi anni in Italia su tale tema.

## Appendice

**Tavola A1 - Occupati di 25-54 anni per sesso, possibilità di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata e altre caratteristiche individuali. Anno 2015 (valori %)**

		Uomini			Donne		
		Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale
<b>Classe di età</b>	25 - 34 anni	29,7	70,3	100,0	25,0	75,0	100,0
	35 - 44 anni	30,1	69,9	100,0	23,3	76,7	100,0
	45 - 54 anni	28,7	71,3	100,0	19,1	80,9	100,0
<b>Area Geografica</b>	Nord-Ovest	28,7	71,3	100,0	21,6	78,4	100,0
	Nord-Est	28,2	71,8	100,0	20,9	79,1	100,0
	Centro	30,8	69,2	100,0	21,4	78,6	100,0
	Sud	32,0	68,0	100,0	23,4	76,6	100,0
	Isole	26,0	74,0	100,0	27,3	72,7	100,0
<b>Livello di istruzione</b>	Fino a licenza media	31,4	68,6	100,0	20,1	79,9	100,0
	Diploma	27,7	72,3	100,0	22,3	77,7	100,0
	Laurea o superiore	30,4	69,6	100,0	23,7	76,3	100,0
<b>Totale</b>		29,4	70,6	100,0	22,1	77,9	100,0

Nota: sono esclusi gli occupati che alla domanda sulla conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

**Tavola A2 - Occupati di 25-54 anni per sesso, possibilità di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata e altre caratteristiche del lavoro svolto. Anno 2015 (valori %)**

		Uomini			Donne		
		Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale
<b>Tipo di lavoro</b>	Dipendente permanente	23,4	76,6	100,0	19,6	80,4	100,0
	Dipendente a termine	31,8	68,2	100,0	19,2	80,8	100,0
	Collaboratore	30,8	69,2	100,0	19,4	80,6	100,0
	Autonomo	43,7	56,3	100,0	35,7	64,3	100,0
<b>Orario di lavoro e volontarietà del part-time</b>	Tempo pieno	30,2	69,8	100,0	27,6	72,4	100,0
	Part-time volontario	15,7	84,3	100,0	9,1	90,9	100,0
	Part-time involontario	22,7	77,3	100,0	14,3	85,7	100,0
<b>Professione</b>	Professione altamente qualificata	32,1	67,9	100,0	19,9	80,1	100,0
	Professione tecnica	26,5	73,5	100,0	26,7	73,3	100,0
	Professione mediamente qualificata	30,6	69,4	100,0	23,4	76,6	100,0
	Professione non qualificata	23,6	76,4	100,0	14,2	85,8	100,0
<b>Settore di attività economica</b>	Agricoltura	40,1	59,9	100,0	25,9	74,2	100,0
	Industria in senso stretto	28,5	71,5	100,0	17,1	82,9	100,0
	Costruzioni	31,0	69,0	100,0	32,5	67,5	100,0
	Commercio	37,4	62,6	100,0	23,7	76,3	100,0
	Altre attività dei servizi	26,3	73,7	100,0	22,3	77,7	100,0
<b>Settore pubblico o privato</b>	Settore Privato	31,1	68,9	100,0	22,9	77,1	100,0
	Settore Pubblico	19,3	80,7	100,0	19,5	80,5	100,0
<b>Classi di reddito da lavoro (netto mensile)</b>	fino a 1.100 €	32,1	67,9	100,0	18,1	81,9	100,0
	1.100-1.500 €	26,0	74,0	100,0	26,7	73,3	100,0
	1.500-1.750 €	25,9	74,1	100,0	22,8	77,2	100,0
	1.750-2.000 €	24,4	75,6	100,0	22,8	77,2	100,0
	oltre 2.000 €	35,2	64,8	100,0	27,0	73,0	100,0
<b>Totale</b>		<b>29,4</b>	<b>70,6</b>	<b>100,0</b>	<b>22,1</b>	<b>77,9</b>	<b>100,0</b>

Nota: sono esclusi gli occupati che alla domanda sulla conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

**Tavola A3 - Occupati di 25-54 anni per sesso e presenza di figli, possibilità di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata e altre caratteristiche individuali. Anno 2015 (valori %)**

	Uomo con figli			Uomo senza figli			Donna con figli			Donna senza figli			
	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	
<b>Classe di età</b>	25 - 34 anni	33,8	66,2	100,0	28,2	71,8	100,0	21,6	78,4	100,0	27,1	72,9	100,0
	35 - 44 anni	31,5	68,5	100,0	27,6	72,4	100,0	23,0	77,0	100,0	24,1	75,9	100,0
	45 - 54 anni	28,6	71,4	100,0	29,1	70,9	100,0	20,4	79,6	100,0	14,5	85,5	100,0
<b>Area Geografica</b>	Nord-Ovest	31,1	68,9	100,0	25,5	74,5	100,0	21,2	78,8	100,0	22,4	77,6	100,0
	Nord-Est	29,5	70,5	100,0	26,3	73,7	100,0	21,8	78,2	100,0	18,9	81,1	100,0
	Centro	29,3	70,7	100,0	33,2	66,8	100,0	21,7	78,3	100,0	20,9	79,1	100,0
<b>Livello di istruzione</b>	Sud	33,0	67,0	100,0	30,4	69,6	100,0	22,0	78,0	100,0	25,9	74,1	100,0
	Isole	25,4	74,6	100,0	26,8	73,2	100,0	22,5	77,5	100,0	33,6	66,4	100,0
	Fino a licenza media	31,6	68,4	100,0	30,8	69,2	100,0	21,0	79,0	100,0	18,0	82,0	100,0
<b>Totale</b>	Diploma	28,6	71,4	100,0	26,6	73,4	100,0	21,8	78,2	100,0	23,4	76,6	100,0
	Laurea o superiore	32,1	67,9	100,0	28,7	71,3	100,0	22,3	77,7	100,0	25,6	74,4	100,0
<b>Totale</b>		30,3	69,7	100,0	28,2	71,8	100,0	21,7	78,3	100,0	22,9	77,1	100,0

Nota: sono esclusi gli occupati che alla domanda sulla conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati QDL 2015 - indagine lavoratori

**Tavola A4 - Occupati di 25-54 anni per sesso e presenza di figli, possibilità di conciliazione tra impegni lavorativi e vita privata e altre caratteristiche del lavoro svolto. Anno 2015 (valori %)**

	Uomo con figli			Uomo senza figli			Donna con figli			Donna senza figli			
	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	
<b>Tipo di lavoro</b>	Dipendente permanente	23,7	76,3	100,0	23,0	77,0	100,0	19,3	80,7	100,0	20,2	79,8	100,0
	Dipendente a termine	34,3	65,7	100,0	30,4	69,6	100,0	18,2	81,8	100,0	20,3	79,7	100,0
	Collaboratore	21,6	78,4	100,0	34,9	65,1	100,0	18,5	81,5	100,0	20,6	79,4	100,0
	Autonomo	46,4	53,6	100,0	39,3	60,7	100,0	35,0	65,0	100,0	37,2	62,8	100,0
	tempo pieno	31,1	68,9	100,0	28,8	71,2	100,0	28,1	71,9	100,0	26,7	73,3	100,0
<b>Orario di lavoro e volontarietà del part-time</b>	Part-time volontario	6,4	93,6	100,0	24,3	75,7	100,0	8,6	91,4	100,0	11,7	88,3	100,0
	Part-time involontario	23,0	77,0	100,0	22,4	77,6	100,0	15,2	84,8	100,0	13,0	87,0	100,0
<b>Professione</b>	Professione altamente qualificata	32,3	67,7	100,0	31,9	68,1	100,0	18,8	81,2	100,0	22,3	77,7	100,0
	Professione tecnica	28,8	71,2	100,0	23,5	76,5	100,0	26,6	73,4	100,0	26,9	73,1	100,0
	Professione mediamente qualificata	31,6	68,4	100,0	29,1	70,9	100,0	22,9	77,1	100,0	24,2	75,8	100,0
	Professione non qualificata	21,8	78,2	100,0	26,6	73,4	100,0	15,5	84,5	100,0	11,1	88,9	100,0

	Uomo con figli			Uomo senza figli			Donna con figli			Donna senza figli			
	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	Non riesce a conciliare	Riesce a conciliare	Totale	
<b>Settore di attività economica</b>	Agricoltura	38,8	61,2	100,0	42,0	58,0	100,0	25,3	74,7	100,0	27,7	72,3	100,0
	Industria in senso stretto	29,4	70,6	100,0	26,8	73,2	100,0	16,8	83,2	100,0	18,0	82,0	100,0
	Costruzioni	32,6	67,4	100,0	28,1	71,9	100,0	37,8	62,2	100,0	28,1	71,9	100,0
	Commercio	42,7	57,3	100,0	31,1	68,9	100,0	23,9	76,1	100,0	23,3	76,7	100,0
	Altre attività dei servizi	25,8	74,2	100,0	26,9	73,1	100,0	21,9	78,1	100,0	23,2	76,8	100,0
<b>Settore pubblico o privato</b>	Settore Privato	32,7	67,3	100,0	28,9	71,1	100,0	22,5	77,5	100,0	23,6	76,4	100,0
	Settore Pubblico	17,4	82,6	100,0	22,9	77,1	100,0	19,3	80,7	100,0	20,0	80,0	100,0
<b>Classi di reddito da lavoro (netto mensile)</b>	fino a 1.100 €	34,7	65,3	100,0	30,1	69,9	100,0	16,1	83,9	100,0	21,6	78,4	100,0
	1.100-1.500 €	28,3	71,7	100,0	23,7	76,3	100,0	27,3	72,7	100,0	25,7	74,3	100,0
	1.500-1.750 €	29,6	70,4	100,0	21,1	78,9	100,0	24,4	75,6	100,0	19,8	80,2	100,0
	1.750-2.000 €	22,7	77,3	100,0	28,9	71,1	100,0	21,8	78,2	100,0	25,3	74,7	100,0
	oltre 2.000 €	35,7	64,3	100,0	34,3	65,7	100,0	27,0	73,0	100,0	26,9	73,1	100,0
<b>Totale</b>		30,3	69,7	100,0	28,2	71,8	100,0	21,7	78,3	100,0	22,9	77,1	100,0

Nota: sono esclusi gli occupati che alla domanda sulla conciliazione non hanno risposto

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati ODL 2015 - indagine lavoratori

**Tavola A5 - Persone di 25-54 anni, modello di regressione lineare sui livelli di conciliazione: persone con figli**

Parametro	Stima	Errore standard	Pr >  t
<b>Sesso (base=donna)</b>			
Uomo	0,092	0,070	
<b>Area Geografica (base=nord-ovest)</b>			
Nord-Est	-0,174	0,078	*
Centro	-0,062	0,079	
Sud	-0,285	0,086	**
Isole	0,151	0,115	
<b>Classe di età (base=45-54 anni)</b>			
25 - 34 anni	0,010	0,099	
35 - 44 anni	-0,158	0,063	*
<b>Livello di istruzione (base=fino alla licenza media)</b>			
Diploma	-0,062	0,068	
Laurea o superiore	-0,344	0,106	**
<b>Tenure</b>	0,010	0,004	**
<b>Tipo di lavoro (base=autonomo)</b>			
Dipendente permanente	0,700	0,092	***
Dipendente a termine	0,346	0,143	*
Collaboratore	0,730	0,279	**
<b>Orario di lavoro (base=full-time)</b>			
part-time volontario	0,854	0,112	***
part-time involontario	0,501	0,127	***
<b>Nessuna possibilità di flessibilità oraria</b>	-0,222	0,065	***
<b>Lavora più di 40 ore a settimana</b>	-0,728	0,080	***
<b>Luogo di lavoro (base=luogo dedicato)</b>			
Presso la propria abitazione	-0,298	0,189	
"In giro", non in una sede fissa	-0,339	0,199	
<b>Gruppo professionale (base=professione non qualificata)</b>			
Professione altamente qualificata (CP=1,2)	-0,179	0,132	
Professione tecnica (CP=3)	-0,265	0,121	*
Professione mediamente qualificata (CP=4,5,6,7,9)	-0,328	0,098	***
<b>Dimensione dell'unità locale (base=250 lavoratori e oltre)</b>			
fino a 10 lavoratori	0,147	0,098	
11-49 lavoratori	0,114	0,099	
50-249 lavoratori	0,144	0,098	



Parametro	Stima	Errore standard	Pr >  t
<b>Settore di attività economica (base=altre attività dei servizi)</b>			
Agricoltura	0,006	0,161	
Industria in senso stretto	0,188	0,079	*
Costruzioni	0,237	0,131	
Commercio	-0,058	0,092	
<b>Settore pubblico o privato (base=privato)</b>			
Pubblico	0,203	0,088	*
<b>Classi di reddito da lavoro (netto mensile) (base=oltre 2000€)</b>			
fino a 1.100 €	0,023	0,090	
1.100-1.500 €	-0,127	0,114	
1.500-1.750 €	0,036	0,085	
1.750-2.000 €	0,313	0,084	***
<b>Numero di componenti in famiglia</b>	-0,057	0,035	
<b>Contributo al sostentamento economico della famiglia (base= ripartito tra tutti i componenti della famiglia)</b>			
Totalmente o quasi totalmente a proprio carico	-0,122	0,064	*
Totalmente o quasi totalmente non a proprio carico	0,722	0,142	***
<b>Intercetta</b>	7,096	0,294	***

\*\*\*prob<0,001, \*\*0,001<=prob<0,01,\* 0,01<=prob<0,05

Origine	DF	Somma dei quadrati	Media quadratica	Valore F	Pr > F
<b>Modello</b>	37	3197,475	86,418	20,27	<0,0001
<b>Errore</b>	5366	22876,186	4,263		
<b>Totale corretto</b>	5403	26073,661			

**Tavola A6 - Persone di 25-54 anni, modello di regressione lineare sui livelli di conciliazione: persone senza figli**

Parametro	Stima	Errore standard	Pr >  t
<b>Sesso (base=donna)</b>			
Uomo	0,054	0,078	
<b>Area Geografica (base=nord-ovest)</b>			
Nord-Est	-0,124	0,096	
Centro	-0,349	0,099	***
Sud	-0,251	0,106	*
Isole	-0,202	0,133	
<b>Classe di età (base=45-54 anni)</b>			
25 - 34 anni	-0,174	0,111	
35 - 44 anni	-0,154	0,099	
<b>Livello di istruzione (base=fino alla licenza media)</b>			
Diploma	-0,100	0,090	
Laurea o superiore	-0,257	0,123	*
<b>Tenure</b>	0,013	0,005	*
<b>Tipo di lavoro (base=autonomo)</b>			
Dipendente permanente	0,858	0,113	***
Dipendente a termine	0,846	0,142	***
Collaboratore	0,532	0,261	*
<b>Orario di lavoro (base=full-time)</b>			
Part-time volontario	0,244	0,175	
Part-time involontario	0,026	0,140	
<b>Nessuna possibilità di flessibilità oraria</b>	-0,632	0,078	***
<b>Lavora più di 40 ore a settimana</b>	-1,198	0,097	***
<b>Luogo di lavoro (base=luogo dedicato)</b>			
Presso la propria abitazione	-0,687	0,224	**
"In giro", non in una sede fissa	-0,621	0,231	**
<b>Gruppo professionale (base=professione non qualificata)</b>			
Professione altamente qualificata (CP=1,2)	-0,350	0,166	*
Professione tecnica (CP=3)	-0,352	0,153	*
Professione mediamente qualificata (CP=4,5,6,7,9)	-0,492	0,128	***
<b>Dimensione dell'unità locale (base=250 lavoratori e oltre)</b>			
Fino a 10 lavoratori	0,039	0,123	
11-49 lavoratori	0,072	0,127	
50-249 lavoratori	0,008	0,127	

Parametro	Stima	Errore standard	Pr >  t
<b>Settore di attività economica (base=altre attività dei servizi)</b>			
Agricoltura	-0,549	0,216	*
Industria in senso stretto	0,161	0,103	
Costruzioni	0,153	0,154	
Commercio	-0,128	0,102	
<b>Settore pubblico o privato (base=privato)</b>			
Pubblico	-0,457	0,119	***
<b>Classi di reddito da lavoro (netto mensile) (base=oltre 2000€)</b>			
fino a 1.100 €	-0,021	0,106	
1.100-1.500 €	-0,063	0,132	
1.500-1.750 €	0,145	0,106	
1.750-2.000 €	-0,018	0,121	
<b>Numero di componenti in famiglia</b>	-0,049	0,034	
<b>Contributo al sostentamento economico della famiglia (base= ripartito tra tutti i componenti della famiglia)</b>			
Totalmente o quasi totalmente a proprio carico	-0,241	0,083	**
Totalmente o quasi totalmente non a proprio carico	0,226	0,120	*
<b>Intercetta</b>	8,507	0,338	***

\*\*\*prob<0,001, \*\*0,001<=prob<0,01;\* 0,01<=prob<0,05

Origine	DF	Somma dei quadrati	Media quadratica	Valore F	Pr > F
<b>Modello</b>	37	1914,2874	51,738	13,06	<0,0001
<b>Errore</b>	3569	14140,978	3,962		
<b>Totale corretto</b>	3606	16055,265			

## Bibliografia

- Barbieri P., Cutuli G. (2010), A uguale lavoro, paghe diverse. Differenziali salariali e lavoro a termine nel mercato del lavoro italiano, *Stato e mercato*, 90, n. 3, pp. 471-504
- Calafà L. (a cura di) (2007), *Paternità e lavoro*, Bologna, Il Mulino
- Calafà L. (2001), La conciliazione tra incentivi e azioni positive, in Del Punta R., Gottardi D. (a cura di), *I nuovi congedi*, Milano, Il Sole 24 Ore, pp. 187-309
- Canal T. (2016), Orario di lavoro e work life-balance, in Isfol, Gualtieri V. (a cura di), *La qualità del lavoro durante la crisi economica. Alcuni approfondimenti*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Canal T., Centra M. (2016), L'occupazione negli anni della crisi e le prospettive di ripresa, in Isfol, Canal T. (a cura di) (2016), *L'Italia fra Jobs Act ed Europa 2020. Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Canal T. (2014), L'equilibrio tra vita e lavoro non è una questione di genere, *www.ingener.it*, 30 aprile <<http://goo.gl/DDeq5F>>
- Canal T. (2013), La sostenibilità del lavoro: tempi di lavoro e conciliazione, in Isfol, Gualtieri V. (a cura di), *Le dimensioni della qualità del lavoro*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Canal T. (2012), Paternità e cura familiare, *Osservatorio Isfol*, 2, n.1, pp. 95-111 <<http://goo.gl/AOWQsa>>
- Cappellari L. (2007), Earnings mobility among Italian low-paid workers, *Population Economics*, 20, n. 2, pp. 465-482
- Cappellari L., Leonardi M. (2015), Quanta instabilità nei contratti a termine, *www.lavoce.info*, 22 gennaio <<http://goo.gl/2WNgYw>>
- Cappellari L., Leonardi M. (2006), *Earnings Instability and Tenure*, Bonn, IZA, IZA DP n. 2527
- Cicognani S., Cioni M., Savioli M. (2017), Lavoro, chi si accontenta gode?, *www.ingener.it*, 2 maggio <<http://goo.gl/YXCyAb>>
- Curli B. (2004), Il Novecento. Lavoro e cittadinanza, in Calvi G. (a cura di), *Innesti. Donne e genere nella storia sociale*, Roma, Viella, pp. 276-290
- Curtarelli M., Lyly-Yrjanainem M., Greet Vermeylen G. (2012), Qualità e sostenibilità del lavoro in Europa. Evidenze dall'Indagine europea sulle Condizioni di lavoro, in Gallie D., Gosetti G., La Rosa M. (a cura di.), *Qualità del lavoro e della vita lavorativa. Cosa è cambiato e cosa sta cambiando*, *Sociologia del lavoro*, n. 127 (numero monografico)
- Cutillo A., Gualtieri V. (2016), Crisi economica e occupazione atipica, in Canal T. (a cura di), *L'Italia fra Jobs Act ed Europa 2020. Rapporto di Monitoraggio del Mercato del Lavoro 2015*, Roma, Isfol
- Cutuli G. (2012), *Se scade costa meno? Rischi e opportunità della flessibilità in Italia*, Milano, Franco Angeli
- Deriu F. (a cura di) (2008), *Orizzonti difficili. Instabilità lavorativa e scelte familiari a Roma*, Roma, Carocci
- Eurofound (2016), *Sixth European Working Conditions Survey*, Overview report, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2013), *Women, men and working conditions in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2012), *Third European Quality of Life Survey - Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

- European Commission (2015), *Employment and Social Developments in Europe 2015*, Brussels, European Commission – Directorate - General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- European Commission (2014), *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Brussels European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- Fagan C. (2004), Gender and working-time in industrialised countries, in Messenger J. (eds), *Finding the balance: Working time and workers' needs and preferences in industrialised countries*, London, Routledge, pp. 108–146
- Gallie D., Gosetti G., La Rosa M. (a cura di) (2012), Qualità del lavoro e della vita lavorativa. Cosa è cambiato e cosa sta cambiando, *Sociologia del lavoro*, n. 127
- Gallino L. (1983), *Informatica e qualità del lavoro*, Torino, Einaudi
- Gallino L. (1989), Lavoro e spiegazione sociologica, *Sociologia del lavoro*, n. 29
- Gallino L. (1993), voce: "Lavoro, sociologia del", in *Dizionario di sociologia*, Milano, Tea
- Goldman L. e Altman, M. (2008), Why do people overwork? Oversupply of hours of labour, labour market forces and adaptive preferences, in Burke, R. e Cooper, C. (a cura di), *The long work hours culture: Causes, consequences and choices*, United Kingdom, Emerald, Bingley
- Gosetti G. (2012), Dalla qualità del lavoro alla qualità della vita lavorativa: persistenze e innovazioni nel profilo teorico e nelle modalità di analisi, in Gallie D., Gosetti G., La Rosa M. (a cura di), Qualità del lavoro e della vita lavorativa. Cosa è cambiato e cosa sta cambiando, *Sociologia del lavoro*, n. 127 (numero monografico)
- Isfol, Baronio G. (2015), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Isfol, Bergamante F. (a cura di) (2011), *Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Isfol, Curtarelli M., Tagliavia C. (a cura di) (2011), *La buona occupazione, I risultati delle indagini Isfol sulla Qualità del lavoro in Italia*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Isfol, Giovine M. (2007), *La qualità del lavoro in Italia. Seconda Indagine*, Roma, Isfol, I Dossier del Mercato del Lavoro
- Isfol, Giovine M. et al. (2004), *La qualità del lavoro in Italia*, Roma, Isfol, Temi e Strumenti
- Isfol, Gualtieri V. (a cura di) (2016), *La qualità del lavoro durante la crisi economica. Alcuni approfondimenti*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Isfol, Gualtieri V. (a cura di) (2013), *Le dimensioni della qualità del lavoro. I risultati della III Indagine Isfol sulla QDL*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Isfol, Pistagni R. (a cura di) (2011), *Perchè non lavori? I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, Isfol, Roma, I libri del Fondo sociale europeo
- Ilo (2013), *Decent Work indicators*, Geneva, International Labour Office
- Inps (2016), *XV Rapporto Annuale*, Roma, Inps
- Istat (2016), *Rapporto Annuale 2016*, Roma, Istat
- Istat (2015), *Rapporto Annuale 2015*, Roma, Istat
- Istat (2014a), *Rapporto Annuale 2014*, Roma, Istat
- Istat, Prati S., Castagnaro C. (a cura di) (2014b), *Avere figli in Italia negli anni 2000. Approfondimenti dalle indagini campionarie sulle nascite e sulle madri*, Roma, Istat

- Istat, Romano M.C., R. Ranaldi (a cura di) (2008), *Conciliare lavoro e famiglia*, Roma, Istat, Argomenti n. 33
- Istat, Romano M.C. (a cura di) (2007), *I tempi della vita quotidiana* Roma, Istat, Argomenti n. 32
- Istat, Rosina A., Sabbadini L. (a cura di) (2006), *Diventare padri in Italia*, Roma, Istat, Argomenti n. 31
- La Rosa M. (2013), Introduzione, in Gualtieri V. (a cura di), *Le dimensioni della qualità del lavoro*, Roma, Isfol
- La Rosa M. (2000), Dalla sicurezza alla qualità del lavoro, *Osservatorio Isfol*, n. 2-3
- La Rosa M. (1998a), Il problema del lavoro, il lavoro come problema, *Sociologia del lavoro*, n. 69
- La Rosa M. (1998b), Il problema della qualità del lavoro, in M. La Rosa (a cura di), *Il lavoro nella sociologia*, Roma, Carocci
- La Rosa M. (1997), Qualità del lavoro e partecipazione: verso nuove modalità di approccio al problema?, *Sociologia del lavoro*, n. 68
- La Rosa M. (a cura di) (1983), *Qualità della vita, qualità del lavoro*, Milano, Franco Angeli
- La Rosa M. (1981), Qualità della vita e qualità del lavoro negli anni '80 (quattro progetti esecutivi di ricerca), *Sociologia del lavoro*, 4, n. 13, pp.75-117
- Mamolo M., Di Giulio P., Bernardi L. (2008), Fecondità, intenzioni riproduttive e lavoro in una prospettiva di coppia, in Deriu F. (a cura di), *Orizzonti difficili. Instabilità lavorativa e scelte familiari a Roma*, Roma, Carocci
- Mantovanelli D (2007), Italia. Normative ed esperienze locali di politiche familiari, in Nunnin R. e Vezzosi E., *Donne e famiglie nei sistemi di welfare*, Roma, Carocci
- Murgia A. (2010), *Dalla precarietà lavorativa alla precarietà sociale. Biografie in transito tra lavoro e non lavoro*, Bologna, Emil
- Naldini M., Saraceno C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino
- Salmieri L. (2006), *Coppie flessibili. Progetti e vita quotidiana dei lavoratori atipici*, Bologna, Il Mulino
- Saraceno C. (2017), *L'equivoco della famiglia*, Bari, Laterza
- Saraceno C. (2013), *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Bologna, Il Mulino
- Saraceno C. (2012), *Coppie e famiglie. Non è questione di natura*, Milano, Feltrinelli
- Tobío C. (2013), Estado y familia en economic literacy cuidado de las personas: sustitución o complemento?, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31, n. 1, pp. 17-38
- Tobío C. (2012), Care and gender identity. From working mothers to caring men, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 70, n. 2, pp. 399-422
- Tobío C. (2005), *Madres que trabajan. Dilemas y Estrategias*, Madrid, Feminismos



Inapp  
t.canal@inapp.org

## Tiziana Canal

Responsabile del Gruppo di ricerca “Mercato del lavoro” per la *Struttura Lavoro e Professioni* dell'Inapp e dottore di ricerca in *Analisi e Valutazione dei Processi Politici e Sociali* presso l'Università Carlos III di Madrid. La sua attività di ricerca riguarda, in particolare, i temi relativi all'occupazione, alla qualità del lavoro e al work life balance, in ambito italiano ed europeo. In particolare negli ultimi anni si è dedicata allo studio delle diversità: generazionali, di genere, sociali.



Inapp  
v.gualtieri@inapp.org

## Valentina Gualtieri

Responsabile del *Servizio Statistico* dell'Inapp, è specializzata nella progettazione e nell'implementazione di indagini statistiche e nell'analisi dei dati. La sua attività di ricerca si concentra prevalentemente nell'ambito delle scienze sociali ed in particolare sul sistema formativo e sul mercato del lavoro, trattando questioni inerenti l'investimento e il rendimento del capitale umano e del capitale sociale, la disuguaglianza salariale e la qualità del lavoro.







# Incentivi al lavoro permanente e contratto a tutele crescenti

## Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015

Marco Centra e Valentina Gualtieri

### Article info

#### Parole chiave

Contratto a tutele crescenti

Jobs Act

Lavoro dipendente

#### Keywords

Graded security contract

Jobs Act

Employee

#### Citazione

Centra M., Gualtieri V. (2017), Incentivi al lavoro permanente e contratto a tutele crescenti. Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015, *Sinapsi*, 7, n. 1, pp. 71-93

### Abstract

Obiettivo dello studio è stimare l'impatto dell'incentivo economico previsto per il 2015 per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato (L. n. 190/2014, art. 1, c. 118) e dell'introduzione del contratto a tutele crescenti, a parziale riordino delle tutele sul licenziamento nel lavoro subordinato (D. Lgs n. 23/2015). L'approccio adottato è di tipo controfattuale con una strumentazione che prevede la stima di un modello *difference in differences*. Le analisi sono condotte sulla base dati CICO (Campione Integrato delle Comunicazioni Obbligatorie), diffusa dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ricavata dagli archivi gestionali delle comunicazioni obbligatorie on line.

*The study aims to estimate the impact of both economic incentive in hiring workers in permanent jobs through tax reliefs (law n. 190/2014, art. 1, c. 118) and the easier possibility to fire permanent employees (D. lgs n. 23/2015) through the introduction of the so said "contratto a tutele crescenti". A counterfactual approach using a difference in differences model is adopted. Analyses are conducted on the CICO database, released by the Ministry of Labour and Social Policy and built using the "Comunicazioni obbligatorie on line" archives.*

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Nel corso del 2015 si è registrato un flusso elevato di assunzioni nel lavoro dipendente a tempo indeterminato e uno altrettanto consistente di trasformazioni di rapporti di lavoro.

<sup>1</sup> Le opinioni espresse dagli autori non rappresentano necessariamente quelle dell'Ente di appartenenza. Il presente lavoro fa parte del programma di studi sul mercato del lavoro avviato tra l'Inapp e il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'Università La Sapienza di Roma.

ro a termine in tempo indeterminato; nello stesso periodo l'andamento delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato ha mostrato una sostanziale stabilità (Inps 2016). Tali dinamiche hanno generato un saldo positivo tra attivazioni, trasformazioni e cessazioni di rapporti di lavoro e un incremento marcato del numero di occupati dipendenti a tempo indeterminato, segnando una forte discontinuità con gli anni precedenti.

L'incremento delle nuove assunzioni a tempo indeterminato è coinciso con la ripresa della crescita economica. Nella prima metà del 2015 si è registrata una crescita del prodotto interno lordo di una certa consistenza, dopo un anno di sostanziale stagnazione<sup>2</sup>. Nel corso dell'anno la crescita ha mantenuto il segno positivo, sebbene con valori inferiori all'1%, a conferma di una certa stabilità della ripresa nel 2015.

Generalmente si registra un ritardo sistematico tra l'uscita da una fase recessiva e la ripresa della dinamica occupazionale, in special modo per il lavoro permanente; tale ritardo è solitamente dovuto all'incertezza sugli scenari futuri nella fase iniziale di ripresa economica<sup>3</sup>. Ancora, le due fasi recessive nel periodo 2009-2014 sono state caratterizzate dalla riduzione dell'occupazione tramite mancati rinnovi di contratti a termine e licenziamenti, ma in misura maggiore dalla diminuzione dell'orario di lavoro; il numero medio di ore lavorate ha subito una flessione più che proporzionale rispetto al numero di occupati, rivelando una strategia delle imprese, in reazione al progressivo calo degli ordinativi, volta in qualche misura al mantenimento della base occupazionale, regolando l'input di lavoro tramite la rimodulazione degli orari (Isfol, Canal 2016). Nella prima fase di ripresa della crescita si attendeva pertanto un aggiustamento dell'input di lavoro improntato all'aumento delle ore lavorate e, solo in un secondo momento, il ricorso a nuove assunzioni. Il marcato incremento dei nuovi contratti a tempo indeterminato appare quindi eccessivamente anticipato rispetto alle attese e riconducibile solo in parte all'uscita dalla fase recessiva. Il comportamento dei datori di lavoro sembra dovuto quindi a motivi diversi dalla ripresa della crescita.

Nel 2015 si sono registrate importanti modifiche nella normativa sul lavoro, sia in ordine ad incentivi economici all'assunzione che alla regolamentazione delle forme contrattuali. La legge di stabilità per il 2015 ha introdotto un incentivo economico per l'assunzione di personale dipendente a tempo indeterminato e per la trasformazione di rapporti a termine<sup>4</sup> (L. n. 190/2014, art. 1, c. 118); la norma prevedeva l'esonero totale dal versamento dei

<sup>2</sup> In termini tendenziali, il PIL è aumentato in ragione dello 0,3% e dello 0,7% nel primo e nel secondo trimestre del 2015, rispettivamente, segnando una crescita superiore alla media del 2014 (0,2%) e di segno opposto a quella del 2013 (-1,7%), Istat, Conti nazionali.

<sup>3</sup> L'ampiezza del ritardo è estremamente variabile sia nel tempo che tra diverse economie. In alcuni contesti caratterizzati da elevata mobilità del mercato del lavoro l'occupazione può precedere l'avvio della crescita. Tuttavia nelle economie europee la ripresa della crescita anticipa l'inversione della flessione o della stagnazione occupazionale. Le decisioni di investimento dovute alla ripresa degli ordinativi generano inoltre un "ritardo di gestazione", che crea un lag temporale nella sequenza profitti - investimenti (Fanti e Manfredi 1997). Anche non considerando gli investimenti, e sebbene il lag temporale si sia ridotto dagli anni Ottanta a oggi, in Italia l'occupazione tende a seguire la ripresa della crescita del prodotto con un ritardo di due o tre trimestri.

<sup>4</sup> La norma prevedeva in alcuni casi l'esclusione dal beneficio economico: le fattispecie più rilevanti per i quali il beneficio allo sgravio non è ammesso sono riconducibili principalmente a tre categorie di lavoratori: i) assunzione o trasformazione di lavoratori occupati, presso qualsiasi datore di lavoro, con contratto a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti l'assunzione; ii) assunzione o trasformazione di lavoratori già occupati a tempo indeterminato nel quarto trimestre 2014 con il medesimo datore di lavoro o con società da questi controllate o a questi collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c., o comunque facenti capo, ancorché per interposta persona, al datore di lavoro

contributi previdenziali fino ad un limite massimo di 8.060 euro all'anno, per tre anni, per le assunzioni e le trasformazioni avvenute nel 2015<sup>5</sup>.

Nel marzo 2015 è stato inoltre introdotto, nell'ambito delle riforme del mercato del lavoro volute dal Jobs Act (L. n. 183/2014), il c.d. *contratto a tutele crescenti*, a parziale riordino delle tutele sul licenziamento nel lavoro subordinato (D.Lgs. n. 23/2015). La nuova disciplina prevede, in caso di licenziamento dichiarato illegittimo in sede giudiziale, la possibilità di indennizzo economico in misura proporzionale all'anzianità del rapporto di lavoro, in sostituzione della possibilità di reintegro nel posto del lavoro previsto dalla disciplina precedente. Una quota dell'aumento del numero di nuovi contratti a tempo indeterminato nel 2015 potrebbe essere riconducibile alle due modifiche normative cui s'è accennato. Il presente lavoro mira a valutare gli effetti, in termini occupazionali, delle due modifiche normative introdotte nel 2015, al fine di misurare quanta occupazione additiva tali norme abbiano creato. La metodologia segue un approccio di natura controfattuale, stimando il volume di assunzioni a tempo indeterminato che si sarebbe osservato nel 2015 in assenza delle modifiche normative e ricavando, tramite la differenza con i dati realmente osservati, l'impatto riconducibile ai soli provvedimenti varati.

L'ipotesi alla base del lavoro prevede che il volume di nuove assunzioni e trasformazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato contenga una componente dovuta alla ripresa economica e una dovuta alle modifiche normative. Va chiarito che le misure, qui valutate congiuntamente, hanno caratteristiche molto diverse: lo sgravio contributivo ha carattere spiccatamente congiunturale, dal momento che produce una diminuzione cospicua del costo del lavoro per tre anni per le sole assunzioni avvenute nel corso del 2015. Il contratto a tutele crescenti è al contrario una riforma di carattere strutturale che modifica in modo sostanziale la disciplina sul licenziamento. Per tali ragioni sarebbe opportuno valutare separatamente le due misure, scorporando gli effetti netti sull'occupazione del solo sgravio contributivo e dell'introduzione del contratto a tutele crescenti (Sestito e Viviano 2016). Tuttavia le informazioni disponibili nei dati utilizzati per le analisi non consentono, nella attuale versione, l'elaborazione di informazioni distinte per le due misure<sup>6</sup>. Un ulteriore limite dei dati a disposizione riguarda l'assenza di informazioni, se non in forma aggregata, sulle trasformazioni di rapporti di lavoro a termine in contratti a tempo indeterminato; tale elemento obbliga a limitare l'analisi alle sole assunzioni.

Il lavoro è strutturato in tre parti: nella prima sono descritte le fonti dati utilizzate per le analisi empiriche e il disegno metodologico utilizzato; nella seconda, di carattere descrittivo, sono riportate le serie storiche degli avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, delle trasformazioni di rapporti di lavoro a termine in tempo indeterminato e delle cessazioni di rapporti di lavoro sia a termine che permanente, con particolare riferimento ai contratti avviati e trasformati tramite agevolazione contributiva; la terza parte è dedicata a presentare i risultati della stima dell'impatto netto dell'incentivo economico e del contratto a tutele crescenti sulle assunzioni a tempo indeterminato registrate nel 2015.

medesimo; iii) assunzione o trasformazione attivata da un'impresa non in regola con il DURC, Documento unico di regolarità contributiva (Inps 2016, 36).

<sup>5</sup> Dal gennaio 2016 l'esonero contributivo è stato mantenuto, ma ridotto al 40%.

<sup>6</sup> Il rapporto annuale Inps 2016 riporta un'analisi utile a comprendere la natura dell'incremento dell'occupazione permanente registrato nel 2015, concludendo che l'esonero contributivo ha generato una massiccia campagna di stabilizzazioni di rapporti a termine, di apprendisti e di parasubordinati, generando, parallelamente, una quota elevata di occupazione aggiuntiva (Inps 2016).

## 2. I dati e la metodologia

Le analisi sono condotte sui dati ricavati dal *Sistema statistico delle comunicazioni obbligatorie on line* (SISCO) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (Mlps)<sup>7</sup>. Si tratta di una fonte di natura amministrativa che fornisce i flussi di attivazioni e cessazioni di contratti di lavoro dipendente e i flussi di trasformazioni di rapporti a termine in rapporti a tempo indeterminato<sup>8</sup> (Anastasia et al. 2016). L'utilizzo di dati di flusso è stato motivato dalla loro maggiore capacità informativa sull'impatto delle modifiche normative sul mercato del lavoro subordinato. I dati riferiti a flussi di eventi consentono di identificare in misura più precisa, rispetto a dati cross-sectionali, eventuali discontinuità nelle serie storiche riconducibili ad azioni di policy e a conseguenti modifiche nel comportamento dei datori di lavoro. Inoltre, variazioni anche rilevanti negli ingressi, nelle cessazioni e nelle trasformazioni di lavoro dipendente si traducono in piccole variazioni degli aggregati, rendendo scarsamente informativa la misura delle variazioni degli stock.

I dati di fonte SISCO sono stati utilizzati sia in forma aggregata che in forma individuale. Nel primo caso si è fatto ricorso alla base dati per il monitoraggio delle politiche del lavoro, ricavata dagli archivi gestionali delle comunicazioni obbligatorie on line, fornita dal Mlps all'Inapp in forma aggregata e con copertura censuaria. Tale base di dati ha alimentato la parte descrittiva e, in particolare, l'analisi delle serie storiche di avviamenti, cessazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro. Nel secondo caso è stato utilizzato il file dati, denominato CICO, diffuso dal Mlps nell'ambito dei *Microdati per la ricerca*<sup>9</sup>. Si tratta di una collezione campionaria in forma di dati individuali, ricavata dal medesimo archivio delle comunicazioni obbligatorie on line. Tale dataset è stato utilizzato per la stima dell'effetto delle modifiche normative sull'occupazione a tempo indeterminato nella terza parte del lavoro.

Per specifici approfondimenti di carattere descrittivo sono stati utilizzati anche i dati diffusi, in forma aggregata, dall'Inps tramite l'*Osservatorio sul precariato*<sup>10</sup>. I dati forniscono informazioni simili alla fonte SISCO (flussi di attivazioni, cessazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro) ma con una differente copertura della popolazione di interesse<sup>11</sup>. I dati diffusi dall'Inps consentono inoltre di distinguere, pur se solo in forma aggregata, gli avviamenti che hanno usufruito delle agevolazioni previste dalla L. n. 190/2014, mentre dai

<sup>7</sup> Il *Sistema statistico delle comunicazioni obbligatorie on line* è alimentato dalle trasmissioni effettuate dai datori di lavoro che, al momento dell'attivazione, proroga, trasformazione o cessazione di un rapporto di lavoro, sono tenuti a darne comunicazione ai servizi per l'impiego territorialmente competenti (decreto interministeriale del 30 ottobre 2007 e la successiva nota circolare n. 8371 del 21 dicembre 2007).

<sup>8</sup> L'utilizzo della fonte SISCO impone alcune considerazioni di carattere metodologico al fine di interpretare correttamente i risultati ottenuti. In primo luogo i dati sono riferiti a eventi (rapporti di lavoro attivati, trasformati e cessati) e non ad individui e riportano inoltre informazioni sui flussi e non sulle consistenze degli occupati (Centra 2016). Tali elementi impediscono un confronto immediato con gli usuali indicatori del mercato del lavoro (numero di occupati, tassi di occupazione e di disoccupazione, tassi di transizione tra forme di lavoro, tassi di turnover ecc.).

<sup>9</sup> <https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Pagine/Microdati-per-la-ricerca.aspx>.

<sup>10</sup> <https://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=;0;9899;&lastMenu=10070&iMenu=1&itemDir=10342>.

<sup>11</sup> L'Osservatorio sul precariato non include il pubblico impiego (tranne i lavoratori degli enti pubblici economici), i lavoratori domestici e gli operai agricoli e comprende il lavoro somministrato e il lavoro intermittente, mentre la base informativa ricavata da SISCO non comprende queste ultime due tipologie e include il pubblico impiego e gli operai agricoli.

dati di fonte SISCO del Mlps sono identificabili, con una serie di ipotesi, solo i potenziali beneficiari alla misura, ossia gli eleggibili, e non gli effettivi agevolati, ossia i trattati.

Le analisi descrittive riportano le serie storiche di flussi in ingresso e in uscita dal lavoro subordinato, distinte per forma di contratto, con cadenza annuale, trimestrale o, in alcuni casi, mensile e sono presentate sia in forma grezza che destagionalizzata<sup>12</sup>.

La metodologia utilizzata per la stima dell'impatto delle due misure oggetto di interesse sul flusso di nuovi contratti a tempo indeterminato ha seguito un approccio controfattuale ed ha previsto lo sviluppo di un disegno di valutazione secondo il modello *diff-in-diff* (Card e Krueger 1994). Il disegno ha tenuto in considerazione i soli avviamenti di rapporti di lavoro, escludendo le trasformazioni di rapporti di lavoro da tempo determinato a indeterminato<sup>13</sup>.

L'approccio controfattuale è motivato dalla necessità di pervenire alla stima dell'impatto delle modifiche normative sugli avviamenti che hanno coinvolto lavoratori eleggibili allo sgravio contributivo e, dal marzo 2015, all'applicazione del contratto a tutele crescenti, stimando la quota parte di avviamenti a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti dovuta esclusivamente alle misure varate.

La scelta del modello *diff-in-diff* è dovuta all'esigenza di scorporare dalla variazione del numero di avviamenti osservata tra il 2014 e il 2015 sui lavoratori eleggibili all'applicazione delle due misure, la quota parte dovuta alla dinamica che il flusso di avviamenti avrebbe avuto in assenza di modifiche normative.

In accordo con il modello *diff-in-diff* sono stati definiti un gruppo di trattamento, sul quale misurare l'impatto delle misure, e un gruppo di controllo finalizzato alla stima della dinamica che avrebbe avuto il gruppo di trattamento in assenza di modifiche normative. La definizione dei due gruppi ha sfruttato uno dei criteri di eleggibilità per la fruizione dello sgravio contributivo<sup>14</sup>: il gruppo di trattamento è costituito dagli avviamenti potenzialmente ammissibili allo sgravio contributivo, vale a dire tutti gli avviamenti a tempo determinato o indeterminato che hanno coinvolto lavoratori non già occupati a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti l'assunzione; il gruppo di controllo è costituito dagli avviamenti a tempo determinato e indeterminato di lavoratori già occupati a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti l'avviamento<sup>15</sup>. L'analisi è stata quindi condotta sugli

<sup>12</sup> L'utilizzo, accanto ai dati grezzi, delle serie al netto dei fattori di stagionalità si è reso necessario al fine di consentire un'analisi della dinamica mensile. Diversamente, il marcato carattere di stagionalità dell'utilizzo di specifiche tipologie di contratto, nonché della composizione in ordine a caratteristiche sia demografiche (genere, età, regione di lavoro) che dell'occupazione (durata prevista ed effettiva del rapporto di lavoro, settore di attività economica, professione), avrebbe impedito l'osservazione di eventuali discontinuità nelle serie storiche, riconducibili alle modifiche normative. Per la procedura di destagionalizzazione si è fatto ricorso all'applicativo *Demetra+* ed è stato utilizzato un modello ARIMA X13.

<sup>13</sup> L'esclusione delle trasformazioni è dovuta all'impossibilità di identificare correttamente le trasformazioni sul dataset CICO che, a differenza dei dati aggregati ricavato dal sistema SISCO, non consente l'identificazione puntuale dei rapporti di lavoro trasformati.

<sup>14</sup> Vedi nota 2. I dati a disposizione consentono di verificare solo il primo dei requisiti che tuttavia è il più rilevante, come risulta dalle statistiche diffuse dall'Inps (Inps 2016, p. 39).

<sup>15</sup> La scelta di utilizzare come gruppo di trattamento le assunzioni di lavoratori eleggibili all'incentivo previsto dalla L. n. 190/2014 piuttosto che le assunzioni effettivamente agevolate - informazione comunque non disponibile nella base dati utilizzata, consente di eliminare dalle stime dell'effetto la distorsione dovuta all'autoselezione delle imprese che hanno utilizzato lo strumento (Schunemann et al. 2013).

individui eleggibili al trattamento e non sugli individui effettivamente trattati<sup>16</sup>; d'ora in avanti si farà riferimento al gruppo di trattamento e di controllo in relazione, rispettivamente, a individui ammissibili e non ammissibili al trattamento.

La variabile di interesse (*outcome*) è determinata dal carattere dell'assunzione, a tempo determinato o indeterminato, espressa come variabile dicotomica.

L'ipotesi alla base dell'analisi prevede che il gruppo di controllo approssimi la dinamica spontanea del gruppo di trattamento, vale a dire il comportamento che il gruppo di trattamento avrebbe avuto nel 2015 in assenza di modifiche normative (assunto di parallelismo). La sola osservazione dell'incremento del numero di assunzioni tra il 2014 e il 2015 sui lavoratori eleggibili porterebbe ad una stima non verosimile dell'effetto delle misure. Il metodo utilizzato prevede quindi la stima della dinamica che avrebbe avuto l'incidenza degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti del gruppo di trattamento in assenza delle modifiche normative, consentendo di ricavare la misura dell'effetto netto per differenza con la variazione osservata.

Il grado di approssimazione della dinamica spontanea del gruppo degli eleggibili al trattamento è affidabile se i due gruppi sono costituiti da unità simili; tuttavia non è possibile assumere che i due gruppi siano statisticamente uguali in relazione alle caratteristiche osservate. Le differenze tra i gruppi possono essere ricondotte sia a caratteristiche strutturali, che generano una distorsione da selezione o *selection bias*, sia a comportamenti differenti nel tempo tra i due gruppi, che introducono nelle stime distorsione da dinamica spontanea, o *maturation* (Martini e Strada 2011; Trivellato 2009). Se tali differenze non vengono opportunamente prese in esame e controllate nella stima degli effetti, i risultati ottenuti sono scarsamente affidabili.

La distorsione dovuta a differenze tra i due gruppi nella dinamica della variabile *outcome* in assenza di modifiche normative è stata controllata considerando nel modello statistico adottato anche la differenza della dinamica della variabile *outcome* in un periodo precedente il 2015, in modo da eliminare eventuali differenze nel comportamento tra i due gruppi in assenza di trattamento e rendere più robusto l'assunto di parallelismo. Nello specifico, il modello è stato stimato sulle osservazioni degli avviamenti negli anni dal 2013 al 2015, utilizzando due periodi di osservazione: 2013-2014 e 2014-2015. In tal modo è stato possibile correggere la dinamica spontanea del gruppo di trattamento nel periodo 2014-2015, approssimata dal gruppo di controllo, con la differenza osservata tra i due gruppi nel periodo precedente 2013-2014, dove entrambi i gruppi non avevano subito il trattamento.

La distorsione dovuta a differenze nelle caratteristiche dei due gruppi è stata ridotta controllando le stime del modello secondo una serie di covariate (genere, età, titolo di studio, ecc.).

Un'ipotesi ulteriore alla base del modello utilizzato riguarda l'assunzione che non vi sia interazione tra le unità nell'applicazione del trattamento (*SUTVA, Stable Unit Treatment Value Assumption*), vale a dire che il gruppo di controllo sia indipendente dal trattamento. La stima della dinamica spontanea del gruppo di trattamento prevede, infatti, che le unità di controllo non siano influenzate dalle modifiche normative. Tale ipotesi postula che l'assunzione a tempo indeterminato di un lavoratore eleggibile al beneficio contributivo non influenzi la possibilità di assunzione di un lavoratore non eleggibile. Se tale ipotesi,

<sup>16</sup> Tale scelta conduce a stimare l'effetto dell'*Intention to treat* in alternativa all'*Avarege treatment effect on treated*.

non verificabile, non risulta verosimile non è possibile assumere che la dinamica della variabile *outcome* osservata sul gruppo di controllo approssimi la dinamica spontanea che avrebbe avuto il gruppo degli eleggibili in assenza di trattamento.

Nel caso in esame, l'assunto non risulta sufficientemente robusto: è assai verosimile, infatti, che alcuni datori di lavoro potrebbero aver preferito assumere un lavoratore eleggibile allo sgravio contributivo piuttosto che un lavoratore non ammissibile, in ragione del mutato rapporto costo-opportunità. Non si può escludere pertanto che il gruppo di controllo non sia stato condizionato dal trattamento stesso. La disponibilità di incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato di individui eleggibili potrebbe aver avuto quindi un effetto in direzione contraria anche sul gruppo di controllo. In tal caso, ipotizzata una sottostima della dinamica spontanea rappresentata dal gruppo di controllo, si potrebbe generare una sovrastima della misura dell'effetto. Le analisi hanno effettivamente riscontrato nel 2015 una discontinuità nella serie storica della variabile *outcome* riferita al gruppo di controllo, registrando una diminuzione dell'incidenza degli avviamenti a tempo indeterminato, verosimilmente dovuta alle modifiche normative. Al fine di eliminare l'ipotizzata sottostima della dinamica spontanea ottenuta tramite il gruppo di controllo, è stata applicata una correzione alla variabile *outcome* osservata sul gruppo di controllo nel 2015, utilizzando i dati riferiti agli anni precedenti. La procedura di correzione, riconducibile ai metodi di analisi delle serie storiche interrotte, segue anch'essa un approccio controfattuale, stimando per ciascuna unità del gruppo di controllo il valore che avrebbe avuto la variabile *outcome* nel 2015 in assenza di modifiche normative. A tal fine è stato stimato un modello di regressione logistica, regredendo la variabile *outcome* sulle unità del gruppo di controllo rispetto alle caratteristiche degli individui e al profilo del rapporto di lavoro nel periodo 2010-2014; applicando successivamente il modello stimato ai corrispondenti regressori rilevati nel 2015 si è ottenuto per ciascuna unità del gruppo di controllo il valore teorico della variabile *outcome* in assenza di modifiche normative. Successivamente, la stima del modello *diff-in-diff* è stata ricavata dalla serie corretta del gruppo di controllo.

### 3. Le analisi descrittive

#### La dinamica dei flussi di avviamenti e trasformazioni

Come accennato nell'introduzione, il 2015 ha segnato una marcata discontinuità nella dinamica degli avviamenti nel lavoro a tempo indeterminato: nel corso dell'anno si sono registrati 2.347.101 avviamenti di nuovi rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con un incremento rispetto al 2014 pari al 43,6% (tabella 1).

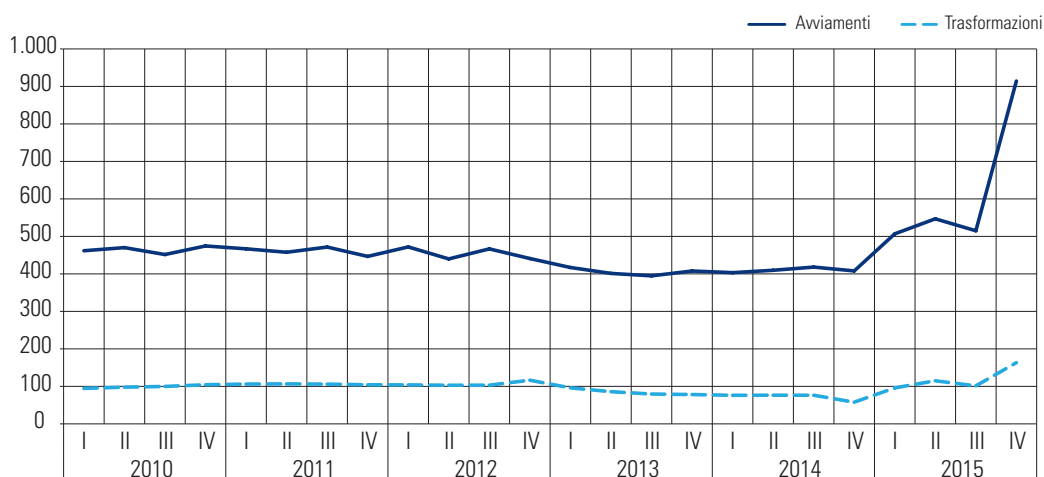
Il numero di cessazioni di rapporti di lavoro permanente è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente (+2,1%), mentre le trasformazioni in contratti di lavoro a tempo indeterminato sono risultate pari a poco meno di 500mila, con un aumento rispetto al 2014 del 76,7%. Il saldo tra attivazione, trasformazione e cessazione nel 2015 è risultato pari a +772mila nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

**Tabella 1 - Avviamenti, cessazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro e saldo occupazionale. Anni 2012-2015 (valori in migliaia)**

anno	Avviamenti				Trasformazioni di rapporti a tempo determinato		Cessazioni				Saldo	
	Tempo indeterminato		Tempo determinato				Tempo indeterminato		Tempo determinato		Tempo indeterminato	Tempo determinato
	v.a.	var. %	v.a.	var. %	v.a.	var. %	v.a.	var. %	v.a.	var. %		
2012	1.812	-	6.538	-	430	-	2.196	-	6.192	-	46	-84
2013	1.618	-10,7	6.576	0,6	337	-21,5	2.045	-6,9	6.231	0,6	-90	7
2014	1.634	1,0	6.869	4,5	283	-16,3	2.032	-0,6	6.521	4,6	-115	66
2015	2.347	43,6	6.814	-0,8	499	76,7	2.074	2,1	6.515	-0,1	772	-201

Fonte: Elaborazioni su dati SISCO, MIps

Il biennio 2014-2015 segna l'uscita dalla lunga crisi occupazionale del periodo 2009-2013, che ha visto diminuire in misura consistente il ricorso al lavoro a tempo indeterminato. Nel corso della fase recessiva, il flusso di avviamenti di rapporti a tempo indeterminato ha mostrato, al netto dei fattori di stagionalità, un andamento variabile (figura 1): il trend si è mostrato stabile nella breve fase di ripresa tra il 2010 e il 2011, e in marcata flessione nel biennio successivo, in coincidenza con la fase più critica della crisi occupazionale. Nel 2014, la pur debole ripresa dell'occupazione ha interessato anche il lavoro permanente, che ha interrotto la fase negativa; nel quarto trimestre dell'anno si è osservata una lieve flessione del numero di nuovi contratti, dovuta presumibilmente alla decisione da parte dei datori di lavoro di rimandare le assunzioni previste all'anno successivo, in modo da usufruire dello sgravio contributivo e della nuova disciplina prevista dal contratto a tutele crescenti già annunciata.

**Figura 1 - Avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e trasformazioni di rapporti a termine in tempo indeterminato. Dati destagionalizzati. Anni 2010-2015 (valori in migliaia)**

Fonte: Elaborazioni su dati SISCO, MIps

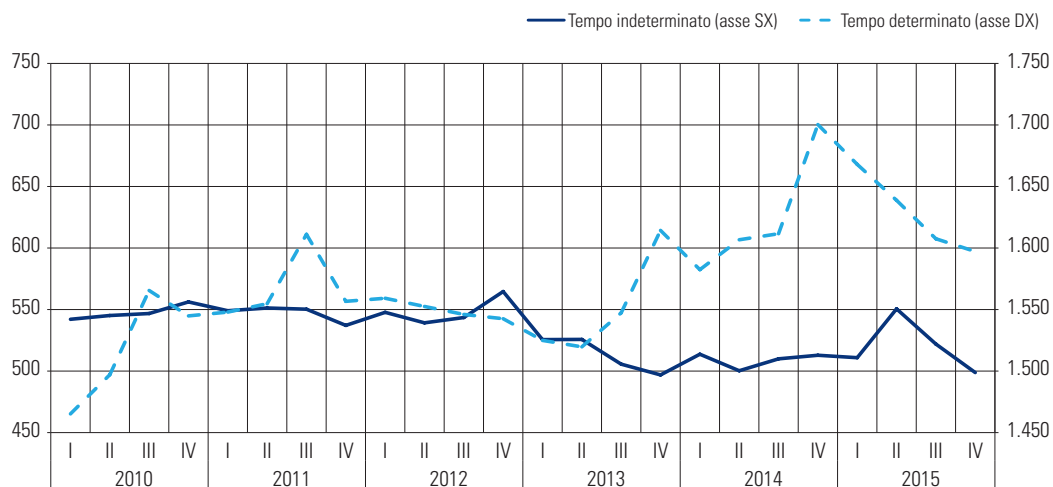


La dinamica del numero di trasformazioni di contratti a termine si è mossa in modo parallelo all'andamento delle attivazioni a tempo indeterminato.

Nel primo trimestre 2015 il numero dei nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato è aumentato in ragione del 24,7% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente e del 24,2% rispetto al trimestre precedente. Su base tendenziale, gli incrementi più elevati hanno interessato il settore industriale (45%), le regioni del nord-est (36,6%), i più giovani (33,7%) e la componente maschile della popolazione (31%). Da segnalare, inoltre, la ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato anche nel settore edile (19,8%), tra i più colpiti dalla crisi occupazionale. Nel quarto trimestre dell'anno il flusso di nuovi contratti ha fatto registrare l'incremento più rilevante nell'anno (100,9% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente, 77,5% rispetto al trimestre precedente), dovuto verosimilmente all'annunciata riduzione per il 2016 dell'esonero contributivo dal 100% al 40%.

L'andamento del numero di cessazioni di rapporti di lavoro a termine è aumentato progressivamente dal 2013 a tutto il 2014, in coerenza con il trend crescente dei rapporti di breve durata (figura 2). Nel 2015 il numero di cessazioni a termine registra una brusca inversione di tendenza, dovuta alle mancate cessazioni convertite in trasformazioni a tempo indeterminato, spinte dalla presenza dell'incentivo economico. Il numero di cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato mostra nel II trimestre 2015 un incremento rilevante, per poi diminuire nei trimestri successivi.

**Figura 2 - Cessazioni di rapporti di lavoro a tempo determinato e indeterminato. Dati destagionalizzati. Anni 2010-2015 (valori in migliaia)**



Fonte: Elaborazioni su dati SISCO, MIps

### Avviamenti e trasformazioni agevolati

Il numero degli avviamenti a tempo indeterminato che hanno usufruito dello sgravio contributivo nel 2015 è stato pari a 1.176.000<sup>17</sup>, il 58% del totale delle assunzioni (tabella 2),

<sup>17</sup> I dati, in questo caso, sono di fonte Inps, *Osservatorio sul precariato*. Rispetto ai dati del MIps, sono esclusi i rapporti di lavoro della pubblica amministrazione, il lavoro domestico e gli operai agricoli e non comprendono il lavoro intermittente. I dati sulle assunzioni agevolate sono disponibili fino a tutto il primo trimestre 2016.

mentre il numero di trasformazioni agevolate ha superato le 400mila unità (70% del totale delle trasformazioni).

**Tabella 2 - Assunzioni, trasformazioni e cessazioni di rapporti di lavoro dipendente\*, totali e agevolati. Anni 2014 e 2015 (valori in migliaia)**

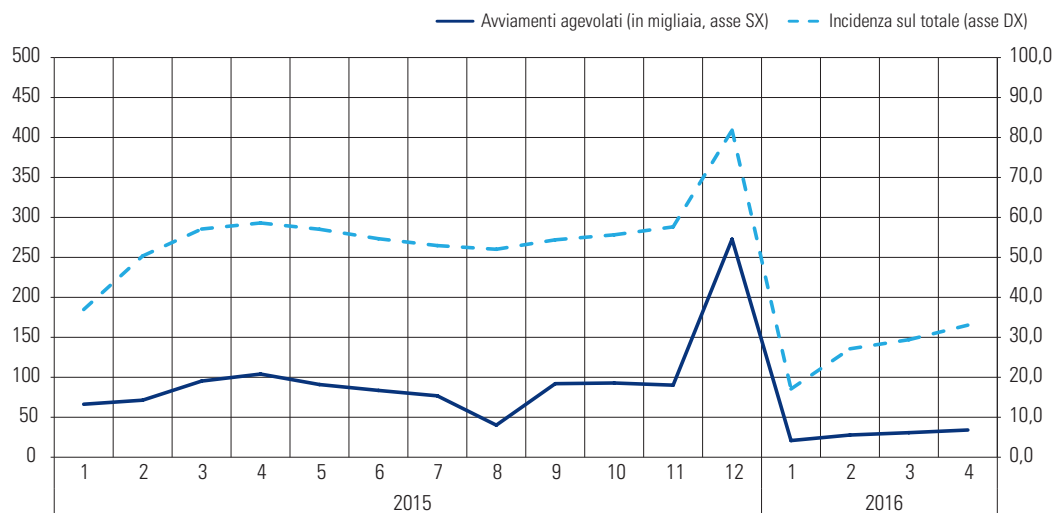
		Totale			Media mensile	
		2014	2015	variaz.% 2014-2015	2014	2015
<b>Assunzioni</b>	A tempo indeterminato	1.274	2.026	59,0	106	169
	di cui agevolate		1.176			98
	A tempo determinato	3.368	3.455	2,6	281	288
	In apprendistato	231	180	-22,1	19	15
	Totale	4.873	5.661	16,2	406	472
<b>Trasformazioni</b>	Da tempo determinato	331	575	73,5	28	48
	di cui agevolate		403			34
	Da apprendistato	70	85	22,7	6	7
	Totale	401	660	64,7	33	55
<b>Cessazioni</b>	A tempo indeterminato	1.724	1.769	2,6	144	147
	A tempo determinato	3.040	3.133	3,1	253	261
	In apprendistato	155	143	-7,8	13	12
	Totale	4.919	5.045	2,6	410	420
<b>Saldo</b>	A tempo indeterminato	-49	917		-4	76
	A tempo determinato	-3	-254		-0,225	-21
	In apprendistato	7	-48		0,564	-4
	Totale	-45	616		-4	51

\* Lavoratori dipendenti privati esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici. Sono rilevati tutti i rapporti di lavoro attivati nel periodo, anche quelli in capo ad uno stesso lavoratore, con riguardo a tutte le tipologie di lavoro subordinato, incluso il lavoro somministrato e il lavoro intermittente.

Fonte: Inps, Osservatorio sul precariato, aprile 2016

L'incidenza degli avviamenti agevolati sul totale è rimasta compresa tra il 50% e il 60% nel corso dell'anno (figura 3), ad eccezione del mese di gennaio (37,0%) e di dicembre (81,8%), in coincidenza del già osservato effetto soglia dovuto all'annunciata riduzione dello sgravio contributivo per il 2016. Si rileva un lieve incremento delle assunzioni agevolate nel mese di marzo, sia in valore assoluto che in termini di incidenza sul totale, in corrispondenza dell'entrata in vigore del D. Lgs n. 23/2015 che ha introdotto il contratto a tutele crescenti. Nel mese di dicembre il numero di avviamenti agevolati supera le 270mila unità, pari a poco meno di un quarto del totale delle agevolazioni nell'anno. Nel primo mese del 2016 il numero di nuovi contratti agevolati subisce una flessione decisa, dovuta, come già ricordato, alla riduzione dell'importo dell'agevolazione.

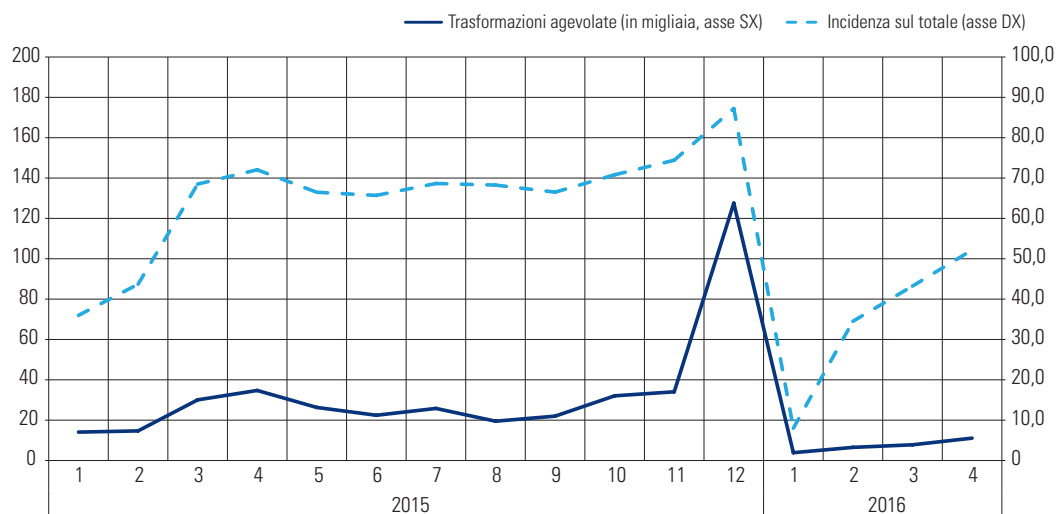
**Figura 3 - Avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato agevolati. Anni 2015-2016 (valori in migliaia e incidenza sul totale)**



Fonte: Elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul precariato, aprile 2016

La quota di trasformazioni agevolate mostra un andamento simile a quello degli avviamenti, ma con livelli più elevati dell'incidenza sul totale delle trasformazioni che, dal mese di marzo si mantiene costantemente sopra il 60% (figura 4). Più marcati gli incrementi nel mese di marzo (68,5% rispetto al 43,7% del mese precedente) e nel mese di dicembre (87,2%).

**Figura 4 - Trasformazioni di rapporti a termine in tempo indeterminato agevolate. Anni 2015-2016 (valori in migliaia e incidenza sul totale)**



Fonte: Elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul precariato, aprile 2016

## 4. La valutazione degli effetti

In accordo con la metodologia esposta in precedenza, è stato stimato un modello *diff-in-diff* sugli avviamenti nel lavoro dipendente<sup>18</sup> tra il 2013 e il 2015. La variabile di interesse (*outcome*), espressa come variabile dicotomica, si riferisce al carattere dell'assunzione, a tempo determinato o indeterminato; le stime ottenute dal modello, espresse come valore medio della variabile *outcome*, consentono pertanto di ricavare l'impatto netto delle modifiche normative nel 2015 sul gruppo degli eleggibili in termini di incidenza degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti nel lavoro dipendente.

Il modello stimato è stato specificato considerando le caratteristiche dei due gruppi e controllando la dinamica spontanea nel periodo 2014-2015 con il biennio precedente, 2013-2014. Il valore della variabile *outcome* sulle unità del gruppo di controllo nel 2015 è stato corretto tramite la stima di un modello logistico sulla serie storica 2010-2014<sup>19</sup>.

### Correzione della variabile *outcome* nel gruppo di controllo nel 2015

Al fine di rendere robusta l'ipotesi di assenza di interazione tra le unità nell'applicazione del trattamento come esposto precedentemente, la variabile *outcome* osservata nel 2015 sulla unità del gruppo di controllo è stata corretta imputando i valori ottenuti da un modello stimato sui dati precedenti al 2015. In altre parole è stata ipotizzata, in corrispondenza del 2015, una discontinuità nella serie storica dovuta alla disponibilità degli incentivi ed è stato stimato lo scenario controfattuale per il 2015. Poiché la variabile *outcome* è espressa in forma dicotomica è stato utilizzato un modello logistico, stimato sulla serie storica 2010-2014 degli avviamenti di individui non eleggibili allo sgravio contributivo, utilizzando una serie di covariate<sup>20</sup>  $\mathbf{Z}$ :

$$P(y=1 | T=0, \mathbf{Z}_{2010,2014}) = \frac{e^{\mathbf{Z}_{2010,2014}\boldsymbol{\theta}}}{1+e^{\mathbf{Z}_{2010,2014}\boldsymbol{\theta}}} \quad (1)$$

Applicando i parametri del modello stimato alle unità del gruppo di controllo nel 2015, utilizzando i corrispondenti regressori, è stato ottenuto lo scenario controfattuale rappresentato della variabile *outcome* corretta<sup>21</sup>  $\mathbf{Y}$ :

<sup>18</sup> Sono esclusi l'apprendistato, il lavoro intermittente, domestico e somministrato. D'ora in avanti per lavoro dipendente si farà riferimento a tale definizione.

<sup>19</sup> Sono state considerate diverse specificazioni del modello, prima di giungere alla definizione della stima considerata maggiormente affidabile.

<sup>20</sup> Covariate: Anno avviamento (2010, 2011, 2012, 2013, 2014); Trimestre avviamento; Genere (Uomo, Donna); Cittadinanza (Italiana, UE, Extra UE); Tempo lavoro (Tempo pieno, Tempo parziale); Titolo di studio (Fino a licenza media, Secondaria no accesso università, Secondaria si accesso università, Istruzione terziaria); Settore di attività (Agricoltura, Industria SS, Costruzioni, Servizi); Ripartizione geografica di lavoro (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole); Professione (Legislatori, imprenditori e alta dirigenza, Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, Professioni tecniche, Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio, Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, Artigiani, operai specializzati e agricoltori, Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli, Professioni non qualificate); Età in classi all'avviamento (15 - 19, 20 - 24, 25 - 29, 30 - 44, 45 - 54, 55 e più); Pil: tasso di variazione congiunturale nel trimestre di avviamento e nel trimestre precedente di 6 mesi.

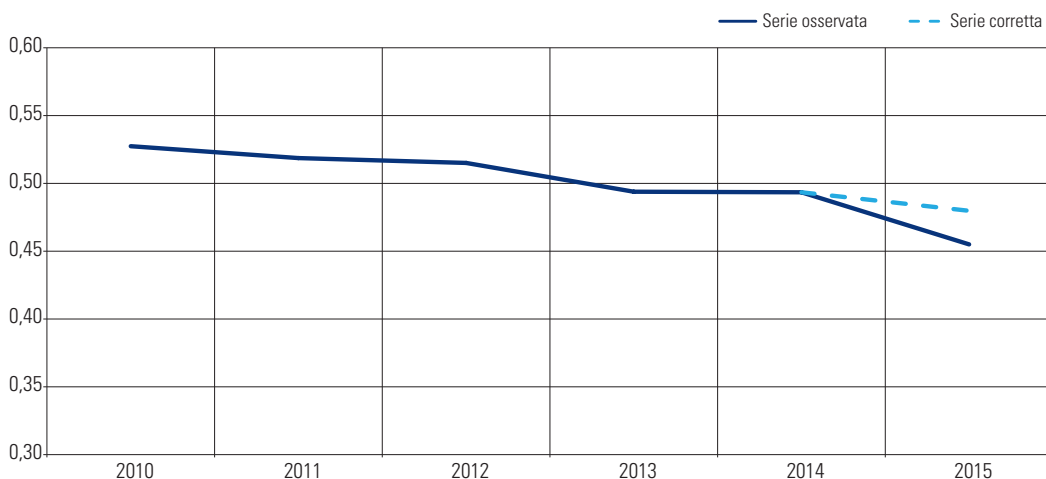
<sup>21</sup> I valori di  $y$ , imputati sul gruppo di controllo nel 2015 tramite la procedura descritta, assumono valori compresi tra 0 e 1 con continuità, essendo derivati dalla stima di un modello logistico; la variabile *outcome* è stata

$$y_{T=0, 2015} = y^* = \frac{e^{z_{2015}\theta}}{1 + e^{z_{2015}\theta}} \quad (2)$$

In appendice A sono riportate le stime del modello (1).

Le stime ottenute confermano l'ipotesi che la quota di avviamenti a tempo indeterminato per il gruppo di controllo nel 2015 ha subito una riduzione verosimilmente dovuta al trattamento (figura 5): il valore controfattuale è risultato superiore al valore osservato di 2,5 punti percentuali.

**Figura 5 - Incidenza degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti sul gruppo di controllo: serie osservata e serie corretta. Anni 2010-2015**



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati CICO, MIps

La procedura adottata è stata sottoposta a verifica, stimando sulle unità del gruppo di controllo il medesimo modello per gli anni 2010-2013 e applicando i risultati al 2014, in modo simile a quanto fatto per il 2015: il confronto tra i valori della variabile *outcome* imputati e i corrispondenti valori osservati è risultato non statisticamente significativo, confermando la capacità predittiva del modello stimato e portando a concludere che la procedura adottata è in grado di rappresentare adeguatamente la dinamica spontanea del gruppo di controllo in assenza di modifiche normative.

resa dicotomica attribuendo a ciascun individuo il valore 0 o il valore 1 utilizzando una soglia definita in modo da assicurare che la media della variabile risultato (dicotomica) coincidesse con la media della variabile continua originale per ciascun mese:

$$y_{i,m}^{**} = 1, \text{ se } rp_m(y_{i,m}^*) \geq 1 - \bar{y}_m^*; y_{i,m}^{**} = 0 \text{ altrimenti,}$$

dove:

$y_{i,m}^*$  = valore imputato tramite il modello logistico sull'unità  $i$  nel mese  $m$ ;

$y_{i,m}^{**}$  = variabile  $y$  resa dicotomica per l'unità  $i$ ;

$\bar{y}_m^*$  =  $E(y_{i,m}^*)$ , media dei valori imputati nel mese  $m$ ;

$rp_m(y^*)$  = numero d'ordine crescente di  $y^*$  nel mese  $m$ .

## Stima degli effetti netti delle modifiche normative

Come anticipato nell'esposizione della metodologia, la stima degli effetti è stata ricavata tramite un modello *diff-in-diff*. Nella tabella 3 sono riportate le stime degli avviamenti utilizzate nell'analisi e l'incidenza (calcolata sia sulla variabile *outcome* osservata  $y$ , sia su quella corretta,  $y^*$ ) degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale.

**Tabella 3 - Avviamenti a tempo determinato e indeterminato secondo il gruppo (controllo e trattamento) e incidenza degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti: valori osservati ( $y$ ) e imputati nel 2015 per il gruppo di controllo ( $y^*$ ). Anni 2010-2015**

Gruppo	A tempo indeterminato	Anno avviamento						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
							$y$	$y^*$
Controllo (T=0)	0	407.066	457.877	464.919	471.915	515.775	623.907	595.558
	1	454.303	493.389	493.845	460.463	502.422	520.931	549.279
	Totale	861.370	951.266	958.764	932.377	1.018.198	1.144.838	1.144.838
	Incidenza TI	0,527	0,519	0,515	0,494	0,493	0,455	0,480
Trattamento (T=1)	0	4.803.993	4.830.547	4.687.847	4.674.053	5.006.081	4.847.748	
	1	1.214.872	1.155.331	1.086.286	897.064	933.929	1.662.180	
	Totale	6.018.865	5.985.878	5.774.133	5.571.117	5.940.010	6.509.927	
	Incidenza TI	0,202	0,193	0,188	0,161	0,157	0,255	
Totale	0	5.211.059	5.288.424	5.152.766	5.145.968	5.521.857	5.471.654	5.443.306
	1	1.669.175	1.648.720	1.580.131	1.357.526	1.436.351	2.183.111	2.211.459
	Totale	6.880.235	6.937.144	6.732.896	6.503.494	6.958.208	7.654.765	7.654.765
	Incidenza TI	0,243	0,238	0,235	0,209	0,206	0,285	0,289

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati CICO, MIps

Un primo risultato di interesse ricavato dai dati osservati è relativo al confronto tra il numero di avviamenti a tempo indeterminato di lavoratori ammissibili e non ammissibili allo sgravio contributivo: per gli avviamenti di lavoratori non ammissibili si registra un incremento tra il 2014 e il 2015 pari al 3,7%, a fronte di un incremento, riferito agli avviamenti di lavoratori ammissibili, decisamente superiore e pari al 78,0%.

Dai dati riportati in tabella 6 è possibile ricavare una prima stima dell'effetto ( $E_0$ ) tramite la differenza tra gruppo di trattamento e gruppo di controllo delle differenze tra le incidenze degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale tra il 2015 e il 2014<sup>22</sup>:

<sup>22</sup> La stima così ottenuta è equivalente alla stima del modello:

$$y = \alpha + T\beta + P_{15}Y_{15} + TP_{15}\delta_{15} + \varepsilon$$

dove

$y$  = *outcome*: avviamento TD = 0; avviamento TI = 1

$T$  = trattamento: non eleggibile allo sgravio contributivo=0; eleggibile allo sgravio contributivo=1

$P_{15}$  = periodo 2014-2015: 2014=0, 2015=1

$E_0 = \delta_{15}$

$$E_0 = (0,255 - 0,455) - (0,157 - 0,493) = 0,136$$

Calcolando le incidenze sulla variabile *outcome* corretta, si ottiene la corrispondente stima dell'effetto ( $E_0^*$ ):

$$E_0^* = (0,255 - 0,480) - (0,157 - 0,493) = 0,111$$

Valori più precisi dell'effetto sono stati ricavati stimando il modello con diverse specificazioni, con e senza covariate, su due o su tre periodi di osservazione, utilizzando la variabile *outcome* sul gruppo di controllo nel 2015 nella forma osservata o corretta: il modello selezionato a fornire una stima attendibile dell'effetto regredisce la variabile *outcome* corretta, considera due periodi di osservazione ed è controllato per una serie di covariate<sup>23</sup>:

$$y^* = \alpha + T\beta + P_{14}Y_{14} + P_{15}Y_{15} + TP_{14}\delta_{14} + TP_{15}\delta_{15} + \mathbf{X}\boldsymbol{\theta} + \varepsilon \quad (2)$$

dove:

$y^*$  = *outcome* corretta sul gruppo di controllo nel 2015: avviamento TD = 0; avviamento TI = 1

T = trattamento: non eleggibile allo sgravio contributivo=0; eleggibile allo sgravio contributivo=1

$P_{14}$  = periodo 2013-2014: 2013=0, 2014=1

$P_{15}$  = periodo 2014-2015: 2014=0, 2015=1

$\mathbf{X}$  = covariate

La stima dell'effetto è data da:  $E = \delta_{15} - 2\delta_{14}$

In appendice B è riportata la stima completa del modello (2). Di seguito (tabella 4) sono riportati i valori stimati dei parametri di interesse e i relativi errori standard.

<sup>23</sup> Covariate: Mese avviamento; Genere (Uomo, Donna); Cittadinanza (Italiana, UE, Extra UE); Titolo di studio (Fino a licenza media, Secondaria no accesso università, Secondaria si accesso università, Diploma terziario, Laurea); Settore di attività economica (Agricoltura, silvicoltura e pesca, B - Estrazione di minerali da cave e miniere, C - Attività manifatturiere, D - Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, E - Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, F - Costruzioni, G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli, H - Trasporto e magazzinaggio, I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, J - Servizi di informazione e comunicazione, K - Attività finanziarie e assicurative, L - Attività immobiliari, M - Attività professionali, scientifiche e tecniche, N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese, O - Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria, P - Istruzione, Q - Sanità e assistenza sociale, R - Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento, S - Altre attività di servizi, T - Attività di famiglie e convivenze: datori di lavoro domestico; produzione di beni e servizi per uso proprio, U - Organizzazioni ed organismi extraterritoriali); Regione di lavoro, Professione (Legislatori, imprenditori e alta dirigenza, Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione; Professioni tecniche, Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio, Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, Artigiani, operai specializzati e agricoltori, Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli, Professioni non qualificate); Età in classi all'avviamento (15 - 19, 20 - 24, 25 - 29, 30 - 44, 45 - 54, 55 e più); PIL: tassi di variazione tendenziale e congiunturale nel trimestre di avviamento e nel trimestre precedente di 6 mesi.

**Tabella 4 - Stime dell'effetto e errori standard**

Parametro	b	Errore std.
$\delta_{14}$	-0,0049	0,0023
$\delta_{15}$	0,0953	0,0022
$E$	0,105	0,0045

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati CICO, MIps

La stima dell'effetto è pari a 0,105 e rappresenta l'incidenza sul gruppo di trattamento degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti di rapporti di lavoro subordinato nel 2015 dovuta esclusivamente alle modifiche normative.

Considerando il solo gruppo di trattamento (lavoratori ammissibili allo sgravio contributivo e, dal 7 marzo 2015, al contratto a tutele crescenti) il numero stimato di nuovi avviamenti a tempo indeterminato è stato pari nel 2015 a 1.662.180, corrispondente a un'incidenza dello 0,255 sul totale degli avviamenti nel lavoro dipendente (tabella 5). La dinamica osservata tra il 2014 e il 2015 registra un incremento di 728.251 nuovi contratti a tempo indeterminato, con un aumento dell'incidenza pari a 0,098 rispetto al 2014, quando l'incidenza si attestava allo 0,157.

**Tabella 5 - Avviamenti di lavoratori eleggibili\* a tempo determinato e indeterminato: valori osservati e scenario controfattuale in assenza di modifiche normative. Anni 2014-2015**

		Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale	Incidenza tempo indeterminato
2014	osservato	933.929	5.006.081	5.940.010	0,157
2015	osservato	1.662.180	4.847.748	6.509.927	0,255
	in assenza di modifiche normative	977.591	5.532.336	6.509.927	0,150
	<b>effetto (E)</b>	<b>684.589</b>			<b>0,105</b>
differenza 2015-2014	osservato	728.251	-158.334	569.917	0,098
	in assenza di modifiche normative	43.662	526.255	569.917	-0,007

\* gruppo di trattamento: lavoratori ammissibili allo sgravio contributivo e, dal 7 marzo 2015, al contratto a tutele crescenti

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati CICO, MIps

I risultati ottenuti dalle stime del modello *diff-in-diff* riportano un effetto delle due modifiche normative sui destinatari pari a 0,105; in altri termini, in assenza di modifiche normative, l'incidenza dei nuovi contratti a tempo indeterminato sul totale degli avviamenti nel lavoro dipendente sarebbe stata pari a 0,150 con una riduzione dello 0,007 rispetto all'anno precedente.

Applicando il valore dell'effetto al volume degli avviamenti nel lavoro dipendente di individui ammissibili allo sgravio contributivo nel 2015, si ottiene un effetto in termini assoluti



pari a 684.589 avviamenti<sup>24</sup>. Rapportando tale valore ai 1.662.180 avviamenti a tempo indeterminato osservati nel 2015 si ricava che il 41,2% degli avviamenti di lavoratori ammissibili allo sgravio contributivo a tempo indeterminato nel 2015 è dovuto alle modifiche normative. L'effetto in termini assoluti rappresenta inoltre la quasi totalità (94,0%) dell'intero incremento rispetto all'anno precedente di avviamenti di lavoratori ammissibili (728.251).

## 5. Riflessioni conclusive

Le due misure varate - la possibilità di fruire di uno sgravio contributivo totale per le assunzioni a tempo indeterminato e la modifica della disciplina sul licenziamento introdotta dal contratto a tutele crescenti - hanno certamente inciso sul rapporto costo-opportunità dei datori di lavoro, favorendo il lavoro permanente. Dalle stime ottenute risulta che le due modifiche normative hanno contribuito all'incidenza degli avviamenti a tempo indeterminato sul totale dei nuovi contratti di lavoro dipendente in misura elevata, generando circa 685mila assunzioni addizionali. La drastica riduzione del costo del lavoro dovuto all'esonero contributivo ha certamente giocato un ruolo decisivo, confermato dall'incremento marcato delle assunzioni permanenti negli ultimi due mesi del 2015, immediatamente dopo l'annuncio che per l'anno successivo lo sgravio contributivo sarebbe stato portato dal 100% al 40%. Tuttavia una valutazione corretta delle due misure sarà possibile, da un lato, analizzando separatamente l'effetto del contratto a tutele crescenti e la decontribuzione e, dall'altro, verificando gli esiti dei nuovi contratti permanenti al termine del triennio nel quale sarà possibile usufruire dell'esonero contributivo. Inoltre le analisi qui proposte non hanno tenuto conto delle trasformazioni di contratti a termine, che hanno inciso indirettamente sul volume delle assunzioni a tempo determinato, riducendole. Il lavoro è quindi da intendersi in corso d'opera, in attesa che si rendano disponibili dati in grado di distinguere le due misure valutate e di identificare correttamente le trasformazioni e in modo da considerarle nelle analisi.

<sup>24</sup> Considerando tutte le fonti di variabilità campionaria, l'intervallo di confidenza al 95% è compreso tra 626.654 e 742.652 avviamenti. All'errore standard dei parametri stimati dal modello occorre infatti aggiungere l'errore dovuto alla stima del numero di avviamenti di lavoratori ammissibili allo sgravio contributivo. Pur disponendo dei dati di popolazione, questi ultimi non consentono di distinguere tra lavoratori ammissibili e non ammissibili; l'incidenza dei lavoratori ammissibili sul totale è pertanto stata stimata tramite il campione CICO.

## Appendice A - Stima del modello logistico per la correzione della variabile outcome nel gruppo di controllo nel 2015

Variabile	B	Errore std.	Prob.	Odds Ratio
PIL, var. cong. trim. (dati destagionalizzati)	-0,020	0,010	**	0,980
PIL, var. cong. trim. 2 trimestri precedenti (dati destagionalizzati)	-0,021	0,010	**	0,980
Anno	-0,033	0,003	***	0,968
<b>Trimestre (I trim=rif)</b>				
II	-0,270	0,011	***	0,764
III	-0,156	0,012	***	0,856
IV	-0,288	0,011	***	0,750
<b>Genere (Maschio=rif)</b>				
Femmina	-0,108	0,009	***	0,897
<b>Cittadinanza (Italia=rif)</b>				
UE	0,010	0,016		1,010
Extra UE	0,463	0,011	***	1,589
<b>Tempo lavoro (Tempo pieno=rif)</b>				
Tempo parziale	0,381	0,009	***	1,464
<b>Titolo di studio (Fino a licenza media=rif)</b>				
Secondaria no accesso università	-0,349	0,020	***	0,705
Secondaria si accesso università	-0,326	0,011	***	0,722
Istruzione terziaria	0,382	0,018	***	1,466
<b>Settore di attività economica (Agricoltura=rif)</b>				
Industria SS	1,799	0,048	***	6,043
Costruzioni	1,770	0,047	***	5,869
Servizi	1,550	0,047	***	4,712
<b>Ripartizione geografica (Nord-Ovest=rif)</b>				
Nord-Est	-0,314	0,012	***	0,731
Centro	-0,365	0,011	***	0,694
Sud e Isole	0,015	0,010		1,015
<b>Professione (Legislatori, imprenditori e alta dirigenza =rif)</b>				
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	-2,398	0,059	***	0,091
Professioni tecniche	-1,473	0,059	***	0,229
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	-0,885	0,059	***	0,413
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	-1,804	0,059	***	0,165
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	-1,174	0,059	***	0,309
Conduttori impianti, operai di macchinari, conducenti veicoli	-1,286	0,059	***	0,276

Variabile	B	Errore std.	Prob.	Odds Ratio
Professioni non qualificate	-1,252	0,059	***	0,286
<b>Età in classi (15 – 19 anni=rif)</b>				
20 – 24 anni	-0,012	0,044		0,988
25 - 29 anni	0,187	0,043	***	1,206
30 - 44 anni	0,507	0,042	***	1,660
45 - 54 anni	0,691	0,043	***	1,995
55 anni o più	0,880	0,045	***	2,411
Costante	65,568	6,264	***	
N obs=310.486				
chi2=105,072				
Prob>chi2=0,0000				
Pseudo R2=13,6				

\*\*\* prob<0,001, \*\*0,001<=prob<0,01,\* 0,01<=prob<0,05

#### Appendice B - Stime del modello *diff-in-diff* sull'incidenza degli avviamenti a tempo indeterminato (sul totale degli avviamenti di rapporti di lavoro subordinato\*)

Variabile	B	Errore std.	Prob.
T Eleggibile nel mese di attivazione	-0,233	0,002	***
Periodo 2013-2014	-0,138	0,004	***
Periodo 2014-2015	-0,193	0,005	***
Interazione T*P14	-0,005	0,002	**
Interazione T*P15	0,095	0,002	***
<b>Mese avviamento (Gennaio=rif)</b>			
Febbraio	-0,009	0,002	***
Marzo	-0,019	0,002	***
Aprile	-0,041	0,002	***
Maggio	-0,050	0,002	***
Giugno	-0,064	0,002	***
Luglio	-0,094	0,002	***
Agosto	-0,115	0,002	***
Settembre	-0,024	0,002	***
Ottobre	-0,084	0,002	***
Novembre	-0,079	0,002	***
Dicembre	-0,021	0,002	**
PIL, var. tend. trim. (dati grezzi)	0,035	0,001	***
PIL, var. cong. trim. (dati destagionalizzati)	-0,091	0,002	***
PIL, var. tend. trim., 2 trimestri precedenti (dati grezzi)	0,067	0,002	***

Variabile	B	Errore std.	Prob.
PIL, var. cong. trim. 2 trimestri precedenti (dati destagionalizzati)	-0,071	0,002	***
<b>Genere (Maschi=rif)</b>			
Femmina	-0,006	0,001	***
<b>Cittadinanza (Italia=rif)</b>			
UE	0,000	0,001	
Extra UE	0,138	0,001	***
<b>Titolo di studio (Fino a licenza media=rif)</b>			
Secondaria no accesso università	-0,027	0,002	***
Secondaria si accesso università	-0,022	0,001	***
Diploma terziario	0,010	0,003	**
Laurea	0,030	0,001	***
<b>Settore di attività economica - Sezione ATECO 2007 (A - Agricoltura, silvicoltura e pesca=rif)</b>			
B - Estrazione di minerali da cave e miniere	0,330	0,013	***
C - Attività manifatturiere	0,343	0,002	***
D - Fornitura di energia elettrica, gas, vapore...	0,400	0,013	***
E - Fornitura di acqua; reti fognarie, gestione rifiuti	0,338	0,005	***
F - Costruzioni	0,397	0,002	***
G - Commercio ingrosso e dettaglio; riparazione autoveicoli...	0,342	0,002	***
H - Trasporto e magazzinaggio	0,318	0,002	***
I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	0,139	0,002	***
J - Servizi di informazione e comunicazione	0,107	0,002	***
K - Attività finanziarie e assicurative	0,402	0,006	***
L - Attività immobiliari	0,301	0,006	***
M - Attività professionali, scientifiche e tecniche	0,312	0,003	***
N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi alle imprese	0,328	0,002	***
O - Amministrazione pubblica e difesa...	0,111	0,003	***
P - Istruzione	0,067	0,002	***
Q - Sanità e assistenza sociale	0,274	0,003	***
R - Attività artistiche, sportive, intrattenimento...	0,101	0,003	***
S - Altre attività di servizi	0,326	0,003	***
T - Attività di famiglie e convivenze...	0,331	0,014	***
U - Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	0,280	0,027	***
<b>Regione di lavoro (Piemonte=rif)</b>			
Valle d'Aosta	-0,056	0,006	***
Lombardia	0,009	0,002	***
Trentino A.A.	-0,092	0,003	***

Variabile	B	Errore std.	Prob.
Veneto	-0,036	0,002	***
Friuli V.G.	-0,045	0,003	***
Liguria	-0,029	0,003	***
Emilia Romagna	-0,043	0,002	***
Toscana	-0,017	0,002	***
Umbria	-0,032	0,003	***
Marche	-0,044	0,003	***
Lazio	-0,029	0,002	***
Abruzzo	0,017	0,003	***
Molise	0,087	0,005	***
Campania	0,084	0,002	***
Puglia	0,023	0,002	***
Basilicata	0,018	0,003	
Calabria	0,071	0,003	***
Sicilia	0,062	0,002	***
Sardegna	-0,014	0,002	***
<b>Gruppo Professione (Legislatori, imprenditori e alta dirigenza=rif)</b>			
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	-0,401	0,006	***
Professioni tecniche	-0,330	0,006	***
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	-0,230	0,006	***
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	-0,380	0,006	***
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	-0,361	0,006	***
Conduttori impianti, operai di macchinari, conducenti veicoli	-0,384	0,006	***
Professioni non qualificate	-0,387	0,006	***
<b>Età in classi all'avviamento (15-19 anni=rif)</b>			
20 – 24 anni	-0,026	0,003	***
25 – 29 anni	-0,007	0,003	**
30 – 44 anni	0,026	0,002	***
45 – 54 anni	0,035	0,003	***
55 anni o più	0,052	0,003	***
Costante	0,770	0,009	***
N. obs = 1.388.480			
F(.)=5052,604			
Prob>F=0,0000			
R²=0,221			

\* Escluso apprendistato, lavoro intermittente, domestico e somministrato

\*\*\*prob<0,001, \*\*0,001<=prob<0,01,\* 0,01<=prob<0,05

## Bibliografia

- Anastasia B., Emireni G., Gambuzza M., Maschio S., Rasera M. (2016), *Grammatica Delle Comunicazioni Obbligatorie /3*, Veneto Lavoro, Osservatorio & Ricerca <<http://goo.gl/RG98Wy>>
- Card D., Krueger A.B. (1994), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 84, n. 4, pp. 772-793
- Centra M. (2016), *Confronto tra archivi e rilevazioni nell'ambito del mercato del lavoro*, XII Conferenza nazionale di statistica, Roma
- Fanti L., Manfredi P. (1997), *Crescita con ciclo, gestazione dei piani di investimento ed effetti di popolazione*, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 105, n.1, pp. 69-95
- Isfol, Canal T. (a cura di) (2016), *L'Italia fra Jobs act ed Europa 2020: Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, Roma, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo
- Istat (2016), *Rapporto annuale 2016:La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Inps (2016), *XV Rapporto annuale dell'Inps*, Roma, Inps
- Martini A., Strada G. (2011), L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, in Marchesi G., Tagle L., Befani B. (a cura di), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Roma, Ministero dello Sviluppo Economico, Materiali UVAL n. 22 <<http://goo.gl/KpKamx>>
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Sestito P., Viviano E. (2016), *Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market*, Roma, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 325
- Schunemann B., Lechner M., Wunsch C. (2013), *Do Long-Term Unemployed Workers Benefit from Targeted Wage Subsidies?*, Basel, Center of Business and Economics, WWZ Discussion Paper 2013/14
- Trivellato U. (2009), *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, Trento, IRVAPP, Working Paper n. 2009-01



Inapp  
m.centra@inapp.org

## Marco Centra

Responsabile della *Struttura Lavoro e Professioni* dell'Inapp, insegna "Strumenti e metodi di valutazione delle politiche" all'Università La Sapienza di Roma, dove ha seguito gli studi di statistica. In passato ha diretto l'Area Analisi e valutazione delle politiche per l'occupazione dell'Isfol ed è stato membro della Commissione per la valutazione delle politiche di incentivo agli investimenti presso il Ministero delle Attività produttive. Gli ambiti di ricerca riguardano la valutazione delle politiche pubbliche, l'economia del lavoro e del capitale umano.



Inapp  
v.gualtieri@inapp.org

## Valentina Gualtieri

Responsabile del *Servizio Statistico* dell'Inapp, è specializzata nella progettazione e nell'implementazione di indagini statistiche e nell'analisi dei dati. La sua attività di ricerca si concentra prevalentemente nell'ambito delle scienze sociali ed in particolare sul sistema formativo e sul mercato del lavoro, trattando questioni inerenti l'investimento e il rendimento del capitale umano e del capitale sociale, la disuguaglianza salariale e la qualità del lavoro.







# Scienze sociali computazionali e policy innovation

## Nuove frontiere nell'elaborazione delle politiche pubbliche

Nicola Lettieri

### Article info

#### Parole chiave

Analisi impatto della  
regolamentazione  
Politiche pubbliche  
Scienze sociali computazionali

#### Keywords

Regulatory Impact Analysis  
Policy making  
Computational social science

#### Citazione

Lettieri N. (2017), Scienze sociali computazionali e policy innovation. Nuove frontiere nell'elaborazione delle politiche pubbliche, *Sinappsi*, 7, n. 1, pp. 95-117

### Abstract

Il lavoro analizza il modo in cui le acquisizioni scientifico-metodologiche maturate nell'emergente area delle scienze sociali computazionali (SSC) possano tradursi in una innovazione dei processi di elaborazione delle policy. Dopo un'introduzione alle prospettive di ricerca e ai metodi delle SSC, l'analisi si concentra sulle possibili intersezioni tra queste ultime e il *policy making*. L'attenzione si rivolge in particolare al mondo del diritto e ai processi di *rule making* coinvolti nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche. Vengono esaminate in quest'ottica recenti esperienze di ricerca che sfruttano diversi approcci computazionali allo studio della realtà sociale per supportare la valutazione ex-ante dell'impatto delle scelte pubbliche nel settore delle politiche del lavoro e delle politiche economiche.

*The paper analyzes how the scientific and methodological developments occurred in the emerging area of computational social sciences (CSS) can turn into an innovation of policy-making processes. After a brief overview of CSS methods and research prospects, the analysis focuses on future potential intersections between computation and policy making. Particular attention is given to the legal world and to the rule making procedures involved in the definition and implementation of public policies.*

## 1. Complessità, dati, calcolo: l'evoluzione computazionale delle scienze sociali

Il progresso della scienza è stato sempre fortemente condizionato dalle capacità degli strumenti di indagine usati dal ricercatore. Per lungo tempo frutto della sola osservazione diretta della realtà, l'esplorazione scientifica è stata nel corso dei secoli mediata da artefatti via via più complessi, capaci di offrire nuove e più realistiche rappresentazioni del mondo. Nei fatti, la ricerca è un'attività mediata dallo strumento, il risultato di un pro-

cesso iterativo nel quale l'evoluzione tecnologica è al contempo fattore abilitante ed esito del progresso scientifico. Da questo processo è dipesa la nascita di intere aree di ricerca: le nano-scienze, per fare solo un esempio recente, non sarebbero potute nascere senza l'invenzione del microscopio elettronico.

Un discorso nella sostanza analogo può essere fatto per le tecnologie dell'informazione. La digitalizzazione, presupposto essenziale perché l'informazione possa essere elaborata da un computer, rappresenta un elemento decisivo anche per la ricerca scientifica in senso lato intesa e noi stiamo attraversando un periodo caratterizzato da un esponenziale aumento dell'informazione digitale<sup>1</sup>. Nell'epoca dei *big data*, un processo alimentato dal web e dai social media, dalla diffusione degli smartphone, dei dispositivi di sorveglianza e dall'utilizzo sempre più ampio di sensori collegati in rete, permette la raccolta di una enorme mole di dati da cui è possibile estrarre conoscenze con ricadute che si collocano tanto sul piano applicativo, quanto su quello scientifico<sup>2</sup>.

Di questa circostanza dà conto un recente rapporto della *Royal Society* di Londra, la più antica associazione scientifica britannica, che analizza il legame sempre più stretto tra la comprensione scientifica della realtà e l'analisi massiva di dati digitali<sup>3</sup>. Sfruttando crescenti capacità di calcolo e algoritmi capaci di inferenze sempre più affidabili, le scienze computazionali permettono di estrarre conoscenze esistenti solo in termini impliciti all'interno di vasti insiemi di dati usati non più solo per validare teorie e ipotesi, ma per identificare regolarità e correlazioni rilevanti, per comprendere meglio la realtà e fare previsioni sui suoi sviluppi futuri.

In questo contesto, vengono in gioco tecniche diverse che vanno dal *data mining* (identificazione di regolarità<sup>4</sup> all'interno di grandi insiemi di dati digitali) alla *information integration* (fusione di informazioni provenienti da fonti eterogenee caratterizzate da differenti rappresentazioni concettuali e tipografiche), al riconoscimento delle immagini e del parlato. A partire da queste premesse la *data-led science*, la scienza che sfrutta la computazione e i dati per produrre conoscenza, si candida a incarnare un nuovo paradigma per la ricerca scientifica: il quarto, come è stato sostenuto (Tansley et al. 2009), dopo le "sensate esperienze", le "certe dimostrazioni" di Galileo e dopo le simulazioni al computer.

Il processo descritto non è destinato a rimanere confinato alle scienze fisiche e naturali più aduse, per comprensibili ragioni, all'analisi dei dati e al calcolo. Solo sei anni fa la rivista *Science* ha pubblicato un *position paper* che identifica nel diluvio informativo digitale e nella computazione il punto di partenza per un rinnovamento scientifico e metodologico destinato a coinvolgere anche le scienze sociali. Nella prospettiva delle «scienze sociali computazionali» (SSC) (Lazer et al. 2009), settore di ricerca che ha conosciuto una crescita quasi esponenziale negli ultimi 10 anni (figura 1), l'analisi dei dati generati dalle nostre

<sup>1</sup> Si consideri che la quantità di informazione digitale generata in tutto il mondo raddoppia ogni anno.

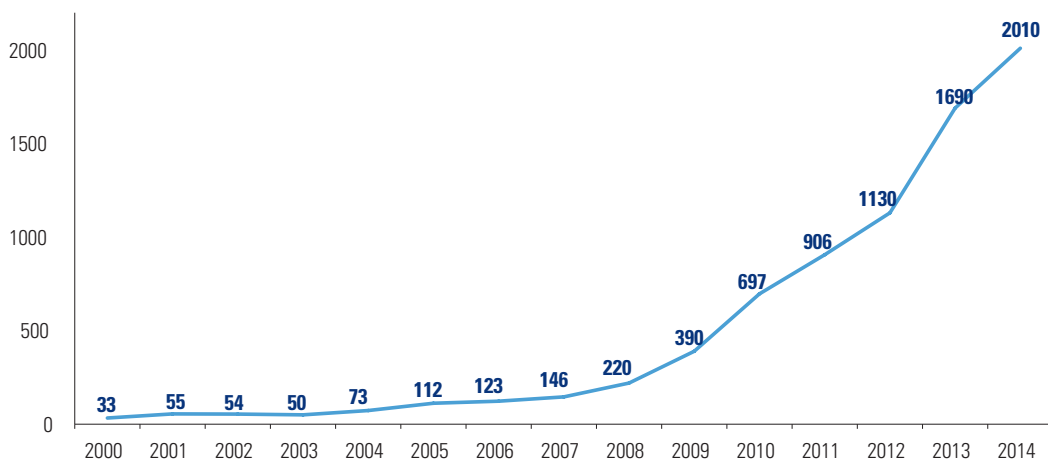
<sup>2</sup> I *big data* sono al centro di una riflessione che, nata in ambito scientifico, ha gradualmente raggiunto l'attenzione del pubblico non specialistico (per un'introduzione al tema vs. Mayer-Schönberger e Cukier 2013). Per un'analisi relativa alle opportunità e ai rischi connessi al fenomeno dei *big data*, vs., in italiano, Lettieri e Faro 2015.

<sup>3</sup> Cfr. Boulton et al. 2012, p. 7: "*Modern computers permit massive datasets to be assembled and explored in ways that reveal inherent but unsuspected relationships. The data-led science is a promising new source of knowledge*".

<sup>4</sup> In informatica, l'espressione "riconoscimento di *pattern*" definisce una tecnica che permette a un *software* di identificare regolarità all'interno di grandi quantità di dati grezzi a fini classificatori e di categorizzazione.

interazioni con le tecnologie digitali, l'impiego di metodologie di indagine quantitative e computazionali<sup>5</sup> insieme a inedite forme di sperimentazione<sup>6</sup> spingono le scienze dell'uomo verso la cumulatività e il rigore che storicamente hanno caratterizzato lo studio del mondo fisico e biologico<sup>7</sup>.

**Figura 1 - Numero di articoli scientifici pubblicati nel quindicennio 2000-2014 contenenti un riferimento esplicito alla computational social science nel titolo**



Fonte: Google Scholar

I risvolti vanno al di là della dimensione strettamente scientifica: aumentando la nostra capacità di comprendere e prevedere i fenomeni sociali, le SSC offrono spunti per nuove applicazioni e nuovi supporti conoscitivi ai decisori pubblici e ai legislatori, favorendo l'identificazione di soluzioni ai problemi della contemporaneità sempre più radicate nella scienza.

<sup>5</sup> Sul punto vs. più avanti, par. 2.

<sup>6</sup> Pietra angolare dell'indagine scientifica nello studio dei fenomeni fisici e naturali, il metodo sperimentale fa il suo ingresso nelle scienze sociali per mezzo delle simulazioni al computer, laboratori virtuali in cui gli scienziati possono interagire sperimentalmente con modelli computabili che riproducono fenomeni sociali a fini tanto esplicativi quanto predittivi. Joshua Epstein, matematico del Santa Fe Institute for Complex Systems, parla a questo proposito di "scienza sociale generativa", un approccio alla comprensione della realtà nel quale la spiegazione scientifica si indentifica con la riproduzione, la "generazione" dei fenomeni sociali oggetto di indagine all'interno di una simulazione al computer (cfr. Epstein 2006). Sul tema vs. anche: Casti 1997; Parisi 2001.

<sup>7</sup> In un articolo del 2008, il fisico e saggista statunitense Chris Anderson sostiene che la scienza figlia del *data deluge*, la c.d. *Big data science* stia conducendo a un superamento del metodo scientifico: "*Sensors everywhere. Infinite storage. Clouds of processors. Our ability to capture, warehouse, and understand massive amounts of data is changing science, [...] faced with massive data, this approach to science – hypothesize, model, test – is becoming obsolete [...] There is now a better way. Petabytes allow us to say: "Correlation is enough." We can stop looking for models. We can analyze the data without hypotheses about what it might show. We can throw the numbers into the biggest computing clusters the world has ever seen and let statistical algorithms find patterns where science cannot*" (cfr. Anderson 2008). Particolarmente interessante, su questo tema anche Hey et al. 2009.

Questo articolo vuole offrire una prima introduzione ai temi di ricerca e alle metodologie di indagine delle scienze sociali computazionali focalizzando l'attenzione sul modo in cui le acquisizioni scientifiche e metodologiche maturate in questo settore possano tradursi in strumenti di supporto per l'elaborazione delle politiche pubbliche. I risultati delle analisi condotte con metodi riconducibili al paradigma delle SSC sembrano infatti in grado di fornire un contributo significativo ai processi di *policy* e *rule making* ai quali la scienza e la pratica giuridica rivolgono la loro attenzione.

## 2. Scienze sociali computazionali: metodi e pratiche di ricerca

Lo strumentario delle SSC (Cioffi-Revilla 2010) comprende diverse metodologie di indagine che si compongono all'interno di un quadro in continua evoluzione in ragione degli sviluppi maturati in ambito tanto scientifico quanto tecnologico. Tali metodologie includono: l'estrazione automatica di informazioni, i modelli della complessità, la simulazione sociale, l'analisi delle reti sociali e l'analisi geospaziale. Ciascuna di queste metodologie può essere (e spesso è) usata in combinazione con le altre in modo da accrescere le potenzialità esplicative e predittive dell'indagine, materializzando una tendenza verso una forma di "eclettismo metodologico" che si fa strada in maniera sempre più decisa nelle scienze sociali (Della Porta e Keating 2008).

### Information extraction

L'estrazione di informazioni (*information extraction*) è una tecnica orientata a ricavare informazioni strutturate (semanticamente significative) dall'analisi automatica di documenti non strutturati e/o semi-strutturati. Nata con l'applicazione di tecniche di *parsing* (analisi sintattica) e marcatura (codifica semantica) del testo, l'estrazione di informazioni si è recentemente evoluta verso l'analisi computazionale di differenti *media* (audio, immagini, video). Un significativo passo in avanti in questa direzione è stato realizzato con l'introduzione di metodi di analisi basati su tecniche di intelligenza artificiale (come il riconoscimento di volti all'interno di filmati registrati da videocamere di sorveglianza), uno sforzo che promette interessanti innovazioni per il futuro. L'estrazione automatica delle informazioni e l'analisi automatica del testo rappresentano una promettente strategia di utilizzo dell'informatica in tutte quelle aree delle scienze sociali, come il diritto, in cui lo studio e la comprensione del testo svolgono un ruolo conoscitivo determinante.

### Modelli della complessità

Modelli basati su concetti e principi matematici orientati a comprendere le regole che governano l'andamento di fenomeni complessi<sup>8</sup> caratterizzati da dinamiche di non equilibrio<sup>9</sup>. Tale condizione è spesso presente nei più impegnativi problemi di ricerca delle scienze sociali. Le regolarità osservate negli attacchi terroristici, nella distribuzione della povertà e della ricchezza nei paesi in via di sviluppo, i fenomeni di instabilità politica o, ancora, le dinamiche che governano l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro sono validi esempi

<sup>8</sup> Si definisce complesso un sistema composto da una molteplicità di elementi che interagiscono tra di loro a livello locale provocando un mutamento della struttura complessiva del sistema stesso attraverso trasformazioni non lineari difficili da prevedere. Per una introduzione al tema, vs. Gandolfi 1998.

<sup>9</sup> Per dinamica di non equilibrio si intende, in senso generale, la dinamica che caratterizza fenomeni (fisici, biologici, economici ecc.) soggetti a variazioni di stato spesso di notevole entità e irreversibili nel corso del tempo.

di dinamiche di non equilibrio. I modelli della complessità mirano a trovare le regolarità di queste dinamiche allo scopo di comprendere e, possibilmente, predire la loro evoluzione.

## Simulazione sociale

I modelli di simulazione hanno l'obiettivo di spiegare e prevedere l'evoluzione di fenomeni sociali complessi, riproducendone al computer aspetti specifici. Le due principali tecniche simulative oggi utilizzate nel campo della ricerca sociale sono i modelli di *systems dynamics* e i modelli ad agenti. I modelli di *system dynamics* sono basati sull'idea che l'evoluzione di un sistema sociale sia frutto di complessi cicli di azione e retroazione descrivibili in termini matematici. Su questo presupposto si realizzano simulazioni al computer nelle quali il fenomeno oggetto di indagine viene rappresentato come un insieme costituito da variabili (*stocks*) e dai tassi di variazione (*flows*) ad esse associati. Oggi questi modelli sono alla base di numerose applicazioni nel settore industriale, manageriale e nelle scienze sociali. I modelli ad agenti sono simulazioni basate sull'assunto teorico che i fenomeni sociali di livello macro (ad es., l'emergere di norme sociali o il diffondersi di fenomeni di segregazione razziale) siano il risultato emergente dalle interazioni che, a livello micro, vengono a prodursi tra singoli individui e tra gli individui e l'ambiente. Una simulazione ad agenti include tipicamente un insieme di attori/agenti, un insieme di regole di interazione e un ambiente di cui sono state definite le caratteristiche dinamiche, organizzative e spaziali.

## Analisi delle reti

Le reti, intese come insiemi di entità (nodi) e insiemi di relazioni fra entità (*link*), ciascuno dei quali definito da un set di proprietà, ricorrono in una grande quantità di fenomeni sociali. L'analisi delle reti sociali (*social network analysis*), metodologia di ricerca affermatasi nel corso degli ultimi cinquanta anni, mira a sfruttare questa caratteristica per ricavare conoscenze relative alle proprietà funzionali del fenomeno sociale osservato. Nel far questo, l'analisi delle reti si sviluppa in due fasi: la costruzione di una rappresentazione grafica (grafo) del fenomeno oggetto di indagine e, quindi, l'analisi quantitativa/misurazione delle caratteristiche strutturali del grafo basata su metodi e metriche standard. Questa metodologia può fornire interessanti informazioni relative a proprietà dei sistemi studiati quali la resilienza, la vulnerabilità, la scomponibilità, la funzionalità, informazioni difficilmente ricavabili attraverso la semplice osservazione o attraverso metodi più tradizionali. In aggiunta, l'analisi delle reti sociali può essere applicata per progettare reti più affidabili e sostenibili per le politiche pubbliche, ad esempio nel campo delle infrastrutture e trasporti, della pubblica sicurezza, della sanità.

## Social GIS

I sistemi informativi geografici (*Geographic Information Systems*) consentono di rappresentare e visualizzare informazioni collocate in un contesto referenziato geograficamente. L'applicazione di questi sistemi alla ricerca sociale (*social GIS*) ha trovato spazio in vari ambiti delle scienze sociali, dalla criminologia all'economia regionale, anche in combinazione con altre tecniche quantitative che consentono di produrre nuove conoscenze in merito a regolarità e configurazioni spaziali altrimenti non identificabili con metodi statistici o matematici. Questa metodologia si caratterizza, in particolare, per il fatto di offrire una visione sinottica di diverse categorie di dati sociali ottenuta grazie alla sovrapposizione di più livelli di informazione (come accade, ad esempio, in *Google Earth* quando alla mappa satellitare si sovrappone la mappa stradale).

### 3. Computazione e norme: nuovi approcci alla grammatica del policy making

Nel corso degli ultimi anni il paradigma delle scienze sociali computazionali ha aperto nuove strade alla comprensione di fenomeni estremamente diversi a vario livello coinvolti nella genesi, nel mantenimento e nell'evoluzione della socialità in tutte le sue manifestazioni; fenomeni che vanno dal linguaggio (si veda, ad es., Nolfi e Mirolli 2009), alla cultura<sup>10</sup>, dalla cooperazione tra singoli<sup>11</sup> alle dinamiche che caratterizzano l'emergere delle istituzioni, i rapporti internazionali (Kuznar e Sedlmeyer 2005) o il terrorismo (Mac Kerrow 2003).

All'interno di questo scenario in continua evoluzione si colloca anche l'incontro tra le SSC e il diritto, settore strettamente collegato al tema dell'elaborazione delle politiche pubbliche. È possibile citare numerose ricerche nelle quali le metodologie descritte sopra vengono utilizzate tanto per studiare il diritto quanto per approfondire la conoscenza di fenomeni sociali rilevanti per il diritto stesso.

Tali ricerche definiscono un orizzonte applicativo che va dallo studio dei *corpora* normativi e giurisprudenziali attraverso tecniche di estrazione di informazione e di analisi delle reti, all'applicazione di modelli della complessità e di tecniche di simulazione per lo studio di sistemi ordinamentali, procedure giuridiche e fenomeni sociali. Di seguito, senza pretesa di completezza, si segnalano esperienze di ricerca che aprono la strada a promettenti sviluppi in almeno quattro diverse direzioni.

#### a) *Analisi di aspetti strutturali e funzionali degli ordinamenti giuridici*

Un'importante area di studio sempre più strettamente collegata ai *big data* è rappresentata dallo studio di aspetti strutturali e funzionali degli ordinamenti giuridici attraverso tecniche di *network analysis* – analisi delle reti<sup>12</sup>, metodologia nata dall'incontro fra la sociologia e la teoria dei grafi e successivamente diffusasi in altri numerosi contesti che spaziano dalla *computer science* alla biologia. In ambito giuridico, uno dei principali obiettivi associati all'uso di queste metodologie è lo studio dell'evoluzione storica degli ordinamenti o anche la comparazione diacronica e sincronica di esperienze giuridiche diverse.

Le relazioni fra documenti giuridici mostrano la topologia tipica delle strutture a rete e appare quindi possibile applicare al diritto le tecniche di analisi computazionale delle reti e delle loro caratteristiche. In sostanza, il diritto (o meglio, il sistema delle fonti del diritto) può essere pensato come una enorme rete che include sia informazioni testuali (incorporate nei documenti giuridici, ciascuno dei quali è un nodo della rete) sia informazioni sulle relazioni fra i nodi della rete stessa (le citazioni e i rinvii contenuti nei documenti – rappresentate da archi che uniscono i nodi della rete).

Molto interessante è, in questo contesto, l'applicazione di tali metodi allo studio delle relazioni esistenti fra i precedenti giurisprudenziali, al fine di valutarne l'autorevolezza ovvero

<sup>10</sup> È il caso, quest'ultimo, della c.d. *Culturomics* definita come "a form of computational lexicology that studies human behavior and cultural trends through the quantitative analysis of digitized texts" (Hayes 2011, 190).

<sup>11</sup> Un esempio particolarmente significativo è offerto dai seminali lavori di Robert Axelrod, scienziato politico della Yale University che tra i primi si è servito di tecniche di simulazione sociale per indagare i processi alla base dell'emergere della cooperazione in contesti sociali (sul punto vs., all'interno di una bibliografia ormai molto ampia, Axelrod 1997).

<sup>12</sup> Per un'introduzione alla *network analysis* vs., in italiano, con particolare riferimento allo studio delle dinamiche sociali, Trobia e Milia 2011.

di mappare l'evoluzione semantica dei concetti giuridici da essi richiamati<sup>13</sup>. Il metodo di indagine, in ogni caso, si presta all'analisi delle relazioni esistenti anche fra fonti giuridiche diverse dalla giurisprudenza, come la dottrina o gli stessi testi normativi. Peraltro, tenuto conto del collegamento esistente fra le diverse fonti giuridiche, il diritto rappresenta un terreno ideale per l'applicazione delle tecniche di studio delle «reti interdipendenti» che si occupano delle interrelazioni fra reti diverse, ma connesse fra loro (come accade, ad esempio, nel campo del diritto fra legislazione, giurisprudenza e normativa secondaria). In quanto capaci di supportare la misurazione della rilevanza di un nodo della rete, le tecniche e le metriche della *social network analysis* possono poi essere utilizzate per supportare i sistemi di *information retrieval* nell'individuazione dei precedenti giurisprudenziali e delle fonti normative maggiormente rilevanti.

La rappresentazione grafica della rete è, infine, un modo per “visualizzare” il diritto e offrire uno strumento nuovo di conoscenza e analisi dei rapporti fra fonti diverse, considerati anche nella loro dimensione temporale<sup>14</sup>.

#### b) *Analisi di procedure regolate dal diritto*

Esistono vari esempi di uso delle simulazioni per lo studio delle caratteristiche strutturali e delle dinamiche di procedure regolate dal diritto (contratti, procedure elettorali, procedure giudiziarie, procedure di divorzio) sia in funzione predittiva, sia allo scopo di individuare aspetti problematici che devono essere modificati, per supportare, quindi, la c.d. reingegnerizzazione dei processi<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Fra le operazioni che possono essere compiute nell'analisi delle reti rientrano: il calcolo dei c.d. indici di centralità per individuare la posizione relativa di ciascun nodo nella rete; la ripartizione della rete in gruppi di soggetti sulla base delle loro caratteristiche; la semplificazione della rete attraverso tecniche che permettono di ridurre sottoinsiemi del grafo in singoli nodi. Una conclusione condivisa dai diversi studi in materia è che la rete costituita dalle citazioni giurisprudenziali è una rete c.d. ad invarianza di scala (vale a dire: un numero molto piccolo di sentenze riceve la maggior parte delle citazioni, mentre la gran parte delle altre sentenze sono poco o per niente citate); questa caratteristica è importante perché mostra che le citazioni giurisprudenziali sono strutturate in modo molto simile ad altre reti a invarianza di scala (a partire da Internet) e pertanto si possono applicare al loro studio metodi di analisi e valutazione dell'importanza dei nodi della rete e dei collegamenti fra di essi già noti e sperimentati.

<sup>14</sup> *Ravel law* ([www.ravellaw.com](http://www.ravellaw.com)) rappresenta una delle applicazioni più avanzate in questo campo: i risultati della ricerca nella banca dati della giurisprudenza statunitense sono presentati attraverso una interfaccia grafica interattiva che consente di esplorare la relazione fra le diverse sentenze sia attraverso una rappresentazione grafica, sia scorrendo la lista dei risultati presentata in versione testuale. Riguardo ad altri progetti, è possibile osservare *online* la rappresentazione grafica della rete delle citazioni della Corte Suprema degli Stati Uniti (<http://computationallegalstudies.com/2010/02/11/the-development-of-structure-in-the-citation-network-of-the-united-states-supreme-court-now-in-hd/>), la rappresentazione grafica dei rapporti fra gli articoli del Codice civile francese e delle leggi collegate (progetto *Lexmex*, <http://lexmex.fr>) e la rappresentazione grafica della evoluzione nel tempo della legislazione dell'Unione europea (<http://epdb.eu/eulegislation>). Fra i progetti italiani riconducibili a quest'area di ricerca sia consentito, infine, citare i progetti *Knowlex* e *EUCaseNet*. Il primo combina analisi di dati in formato open, *metacrawling* (ricerca contemporanea su più motori di ricerca) e tecniche di visualizzazione delle reti per produrre mappe interattive di documenti giuridici eterogenei (lavori preparatori, normativa, dottrina, giurisprudenza costituzionale e di legittimità) connessi a uno specifico atto normativo. *EUCaseNet* esplora l'applicazione di tecniche di *network analysis* e *data mining* all'intero corpus della giurisprudenza dell'Unione europea e si propone di fornire nuovi strumenti per lo studio dell'evoluzione dell'ordinamento europeo, anche sperimentando metodi visuali di *information retrieval*. Per *Knowlex* *z vs.* Lettieri et al. 2015; per *EUCaseNet* *vs.* Lettieri et al. 2017.

<sup>15</sup> In particolare, sull'uso della simulazione nella reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi, Amendola et al. 2000.

Per esemplificare gli approcci e i tipi di analisi che possono essere condotti, si possono citare i lavori di Bonaventura e Consoli (2009) e di Thoyer et al. (2001). Bonaventura e Consoli si occupano del tema dello smaltimento dei procedimenti processuali penali, utilizzando un modello di simulazione ad agenti per valutare gli effetti dei criteri di priorità applicati ai procedimenti pendenti. L'attenzione si concentra in particolare sugli effetti che i criteri di priorità utilizzati dal giudice nel trattare procedimenti differenti per tipologia di reato e grado di offensività possono avere sull'entità e la composizione del carico pendente. Thoyer et al., invece, hanno realizzato una simulazione del processo di negoziazione che in base alla legge francese deve essere attivato per regolamentare l'uso delle acque, considerando tutti gli attori coinvolti e le questioni oggetto di negoziazione.

*c) Analisi del fenomeno criminale.* Lo studio del crimine e della devianza sociale è un'area nella quale l'applicazione dei metodi delle SSC sembra poter condurre a risultati particolarmente interessanti per il diritto, specie nell'ottica di una più consapevole elaborazione delle politiche criminali. La simulazione sociale, l'analisi geospaziale, i metodi della complessità sono alla base di studi volti ad analizzare i presupposti individuali e ambientali delle attività delittuose, a identificare regolarità o a fare predizioni relative all'evoluzione e alla diffusione di comportamenti criminali individuali o di gruppo. Oltre alla rassegna di Liu ed Eck<sup>16</sup> che propongono una panoramica delle più significative ricerche condotte in materia, si possono citare, a scopo esemplificativo, tre recenti lavori che mettono bene in luce la ricchezza di temi e di metodi riscontrabili in questo settore.

Giura et al. (2010) propongono una ricerca basata sull'analisi di oltre 700 sentenze penali in materia di criminalità organizzata pronunciate in Sicilia dal 2000 al 2006. L'obiettivo della ricerca è di analizzare con tecniche automatiche il testo delle sentenze in modo da estrarne informazioni sul processo, sull'ambiente socio-economico nel quale gli eventi giudicati si sono verificati e sulle differenze tra i vari uffici che hanno condotto le indagini. L'importanza della ricerca è legata al fatto che per la prima volta in Italia viene proposta una descrizione empirica della risposta giudiziaria al fenomeno della criminalità organizzata, analizzando una grande quantità di dati aggregati piuttosto che un ristretto numero di provvedimenti. Rauhut e Junker (2009) propongono una interessante applicazione del metodo simulativo allo studio delle interazioni tra severità delle sanzioni e frequenza di comportamenti criminali ispirata a un impianto teorico riconducibile alla teoria dei giochi. Il lavoro si basa sullo svolgimento di alcuni esperimenti in laboratorio e sul conseguente confronto fra i dati ricavati dall'interazione fra persone reali e quelli ricavati da simulazioni sociali basate su agenti. Bosse e Gerritsen (2010), infine, focalizzano la loro attenzione sulla dinamica spazio temporale dei fenomeni criminosi. I comportamenti delittuosi si concentrano spesso in certe aree geografiche secondo schemi regolari le cui origini e la cui evoluzione possono essere ricostruite e indagate attraverso modelli simulativi ad agenti che tengono conto di specifiche caratteristiche comportamentali degli individui e delle caratteristiche dell'ambiente in cui l'azione criminosa si colloca. L'articolo propone un insieme di strumenti *software* per condurre questo tipo di indagine.

<sup>16</sup> Una interessante rassegna è offerta in Liu e Eck (2008). I temi trattati nel volume spaziano dal ruolo della punizione nella prevenzione del crimine allo studio di questioni legate alla distribuzione spazio-temporale delle attività criminose.



#### d) *Analisi della struttura e della dinamica di organizzazioni e di relazioni internazionali*

Le simulazioni, le tecniche di analisi delle reti e l'estrazione automatica di informazioni trovano applicazione anche nello studio dei rapporti fra i membri di organizzazioni internazionali al fine di analizzare proprietà strutturali e funzionali delle alleanze quali la scomponibilità, la resilienza, la vulnerabilità.

A questo riguardo possono essere citati i lavori di King e Lowe (King e Lowe, 2003), che analizzano l'impiego di strumenti di estrazione automatica delle informazioni per identificare e classificare, nel flusso di notizie prodotte quotidianamente dai giornali, gli eventi più rilevanti nel contesto delle relazioni internazionali, e di Raczyński (2004) che propone un modello di simulazione basata su agenti per studiare il modo in cui si creano ed evolvono le organizzazioni terroristiche e le strutture antiterroristiche e i rapporti che si instaurano fra questi soggetti.

Pur avendo natura meramente esemplificativa, la rassegna proposta lascia intuire l'ampiezza degli orizzonti dischiusi dalle SSC alla comprensione dei processi che governano la genesi e l'evoluzione della complessità sociale. Letti in una diversa prospettiva, i metodi descritti si prestano ad essere generalizzati ed estesi dallo studio delle norme *stricto sensu* giuridiche a quello di altre categorie di regole, che vanno dalle disposizioni contenute nella contrattazione collettiva alle norme sociali, dalle pratiche economiche a quelle di mercato.

## 4. Scienza sociale computazionale e policy modeling

Alla luce di quanto appena evidenziato risulta probabilmente agevole intuire le ragioni dell'incontro tra le scienze sociali computazionali e il *policy modeling*, cui la comunità scientifica internazionale ha dedicato attenzione crescente negli ultimi anni (Conte et al. 2012). Il tema, a ben vedere, è strettamente connesso al diritto: l'elaborazione delle politiche pubbliche si traduce non solo in scelte di carattere politico, ma anche nell'elaborazione tecnico-giuridica e nella stesura di norme di cui andrebbe valutata meglio (tanto *ex ante* quanto *ex post*) la capacità di incidere sui processi del mondo reale. Le ragioni per cui è opportuno investigare il ruolo che le SSC possono giocare nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche sono molte e strettamente legate alla natura e alla complessità dei problemi che il *policy making* deve affrontare nelle società moderne, caratterizzate da un elevato grado di complessità, frutto della interdipendenza tra componenti tecnologiche, sociali, culturali ed economiche.

Come avremo modo di ribadire più avanti, le metodologie delle SSC, particolarmente adatte allo studio di fenomeni sociali non lineari, sembrano offrire un contributo significativo nell'illuminare questi profili di complessità, supportando l'elaborazione delle politiche pubbliche ai diversi livelli di governo. A riprova di quanto detto possono essere richiamati, a titolo meramente esemplificativo, quattro diversi progetti di ricerca finanziati dall'Unione europea che, negli ultimi anni, hanno iniziato a esplorare il rapporto che può istituirsi fra le metodologie delle SSC e il *policy making*. Si tratta, come avremo modo di vedere, di progetti accomunati tutti dall'uso di approcci computazionali e dal tentativo di promuovere quello che l'Unione europea definisce *scientific evidence-based policy making*<sup>17</sup> richiamando l'esigenza dei decisori politici di disporre di conoscenze solide e affidabili per accrescere la qualità delle loro decisioni.

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/research/socialsciences/pdf/scientific\\_evidence\\_policy-making\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/socialsciences/pdf/scientific_evidence_policy-making_en.pdf).

Il primo e forse più ambizioso progetto da menzionare è senza dubbio *FuturICT*<sup>18</sup>, iniziativa finanziata dal Settimo Programma Quadro e costruita intorno all'obiettivo di combinare le scienze della complessità, le scienze sociali e le scienze dell'informazione per supportare, attraverso metodologie innovative in larga parte basate su simulazioni molto complesse, la comprensione di fenomeni (epidemie, criminalità, disastri ecologici e crisi finanziarie) di particolare rilevanza per i decisori politici. Il progetto *FOC (FOrecasting financial Crises)*<sup>19</sup> si propone, fra l'altro, di offrire una piattaforma tecnologica collaborativa per il monitoraggio delle situazioni di instabilità finanziaria, permettendo agli esperti di valutare algoritmi e modelli per prevedere le crisi finanziarie e visualizzare futuri possibili scenari. Ancora con riguardo all'economia, *Eurace*<sup>20</sup> propone un modello di simulazione ad agenti del sistema economico europeo per comprendere e prevedere gli effetti delle diverse componenti delle politiche economiche pubbliche. Il progetto *FUPOL*<sup>21</sup>, infine, aspira a realizzare un sistema in grado di raccogliere automaticamente, analizzare e interpretare le opinioni espresse in Internet per offrire ai governi una migliore comprensione dei bisogni dei cittadini. Il sistema, inoltre, è progettato per simulare gli effetti delle politiche al fine di assistere i governi lungo l'intero processo della loro elaborazione.

Come i progetti appena richiamati sembrano suggerire, le metodologie e gli strumenti delle SSC si candidano a svolgere in futuro un ruolo sempre più rilevante rispetto all'elaborazione delle politiche pubbliche. In questo scenario, al di là delle questioni di carattere squisitamente scientifico, un tema meritevole di approfondimento è rappresentato dalla identificazione e progettazione dei processi attraverso i quali le conoscenze generate dalle scienze sociali computazionali possono concretamente tradursi in scelte politiche e interventi di regolazione. Un ruolo rilevante è giocato, in quest'ottica, dai meccanismi che a vario livello governano la formulazione delle regole giuridiche. L'esistenza di norme e principi sulla "qualità della regolazione" suggerisce infatti il ricorso a forme più avanzate di analisi e comprensione della realtà sociale, presentandosi come fattore propulsivo dell'incontro fra *policy making* e scienza sociale computazionale (o, volendo, fra *policy making* e scienza in generale).

Da alcuni decenni il tema della qualità della regolazione è entrato nell'agenda dei governi e parlamenti nazionali<sup>22</sup> nonché, a livello sovranazionale, dell'Ocse e dell'Unione europea. L'Ocse, che si è accostata al tema già nel 1995, ha recentemente adottato, nel 2012, il documento *Recommendation of the OECD Council on regulatory policy and governance*<sup>23</sup> contenente le più complete e avanzate linee guida internazionali sulla qualità della regolazione. Anche l'UE ha svolto una politica attiva di promozione di strumenti pensati per migliorare la qualità della regolazione. Già negli anni Novanta sono stati condotti esperimenti in tal senso ed è stato testato il primo meccanismo di valutazione dell'impatto della regolazione. Nel decennio scorso, poi, il tema è stato discusso in maniera sistematica specialmente

<sup>18</sup> <http://www.futurict.eu>.

<sup>19</sup> <http://cordis.europa.eu/ist/fet/openf.htm>. 3.

<sup>20</sup> <http://www.eurace.org/index.php?TopMenuId=5&section=47>.

<sup>21</sup> <http://www.fupol.eu>.

<sup>22</sup> Per un'analisi dello stato dell'arte in Italia, si veda lo studio L'AIR nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015 aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali recentemente pubblicato dal Servizio per la Qualità degli Atti normativi del Senato della Repubblica e accessibile on line all'indirizzo <http://goo.gl/dqk3iJ>.

<sup>23</sup> <http://www.oecd.org/regreform/principles>.

nel contesto del Libro Bianco sulla *governance* dove la Commissione europea<sup>24</sup> fa espressamente riferimento al tema della qualità della regolazione, sottolineando la necessità di porre attenzione al miglioramento della qualità, della effettività e della semplicità degli atti regolativi.

La nozione di qualità della regolazione che emerge dal quadro di riferimento nazionale e sovranazionale copre due aspetti, il processo di formazione delle regole e i risultati conseguiti attraverso le regole. Con riferimento al processo di formazione delle regole vengono in rilievo, nella nostra prospettiva, tre diversi strumenti<sup>25</sup>:

1. *L'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, metodologia di valutazione *ex ante* dell'impatto di norme proposte e non ancora approvate. L'AIR consiste in una valutazione socio-economica, mediante comparazione di differenti ipotesi di intervento normativo, dei loro effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. L'analisi mira a orientare i decisori politici all'adozione delle scelte più efficienti ed efficaci rendendo al contempo più esplicite le ragioni delle scelte adottate. Basata su analisi qualitative e, ove possibile, sulla raccolta di dati quantitativi, l'AIR è inoltre uno strumento volto a garantire la coerenza e l'integrazione delle politiche, perché richiede ai decisori di valutare le ricadute delle politiche di settore in altri contesti.

2. *Il Coinvolgimento dei cittadini nel processo di formazione delle politiche*, tipicamente realizzato per mezzo di consultazioni, in particolare il meccanismo del *notice and comments* (vengono richiesti commenti pubblici sulle specifiche questioni da regolare). Raccogliere informazioni sul modo in cui la regolazione viene percepita dai cittadini aiuta i governi a strutturare le loro politiche in modo da affrontare i problemi ritenuti più rilevanti dalla collettività e definire meglio le priorità, concentrandosi sui settori in cui l'intervento regolativo risulta più urgente o, per contro, individuando aree in cui la regolazione può risultare inutilmente gravosa.

3. *La valutazione ex post*, valutazione di interventi regolativi già posti in essere effettuata alla luce degli effetti prodotti, dell'impatto sui bisogni considerati e delle risorse impiegate. La valutazione genera informazioni essenziali per pianificare, progettare e implementare nuove politiche cercando di rispondere alle domande sulla pertinenza (gli obiettivi perseguiti corrispondono ai bisogni e ai problemi?), sulla effettività (l'intervento ha raggiunto gli obiettivi?) e sul rapporto costi-benefici delle regole ipotizzate.

Quanto maturato nel campo delle SSC sul piano metodologico e scientifico si presta a supportare l'efficacia di questi strumenti fondamentalmente in tre modi, attraverso (i) la messa a disposizione di conoscenze scientifiche relative a fenomeni sociali che condizionano le scelte dei decisori politici; (ii) l'estrazione di informazioni dalle enormi quantità di dati oggi disponibili in formato digitale, e (iii) lo svolgimento di analisi di tipo predittivo (c.d. *what-if analysis*). Con riguardo all'AIR e alla valutazione *ex post*, si può osservare che alcune forme di simulazione sono già da lungo tempo utilizzate, ad esempio, per prevedere gli

<sup>24</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).

<sup>25</sup> Per una panoramica delle principali questioni legate al tema vs. Natalini e Tiberi 2010 e la ricca documentazione e bibliografia presenti sul sito *Osservatorio Air* (<http://www.osservatorioair.it>).

effetti delle leggi elettorali sul sistema politico o gli effetti delle modifiche delle leggi fiscali sulle finanze statali. Sino ad oggi questo genere di indagini si è servito principalmente di microsimulazioni, cioè modelli simulativi basati sull'elaborazione di dati statistici relativi a poche variabili (Troitzsch 2013).

Un più potente strumento di ricerca è rappresentato, in prospettiva, dai modelli di simulazione ad agenti particolarmente adatti allo studio di dinamiche sociali caratterizzate dalla non linearità. Le simulazioni sociali basate su agente permettono infatti di descrivere e studiare classi di fenomeni frutto di processi non deterministici, fortemente condizionati dalle interazioni tra gli agenti e da altri fattori (motivazioni individuali, meccanismi culturali, processi cognitivi) difficilmente trattabili in termini esclusivamente matematico-statistici. In virtù di questa loro capacità, le simulazioni sembrano poter contribuire alla progettazione di politiche e norme più efficienti, favorendo la comprensione di effetti a breve e a lungo termine, di cicli di azione e retroazione, di proprietà di stabilità e fluttuazioni del fenomeno oggetto di intervento.

Altro tema meritevole di approfondimento è, ancora, l'apporto che le ICT possono dare alla raccolta, all'analisi e alla valutazione delle opinioni dei cittadini rispetto alle scelte di policy con metodologie che vanno ben oltre le tradizionali procedure di *e-consultation* (Raiola 2010). La consultazione dei cittadini attraverso la somministrazione di domande esplicite rischia spesso, anche se realizzata per via telematica, di non catturare tutti gli aspetti rilevanti del fenomeno analizzato, a causa di reticenze, incomprensioni, risposte false ecc. In quest'ottica appaiono dunque estremamente interessanti quelle innovazioni tecnologiche che, limitando al massimo l'intermediazione (si consideri che nelle consultazioni gli intervistati si relazionano sempre con domande predisposte da altri), consentono di raccogliere informazioni più genuine sulla posizione dei cittadini rispetto a specifici temi. Negli ultimi anni, i *social media* hanno mostrato di poter incidere significativamente sui rapporti tra cittadini, decisori politici e pubbliche amministrazioni. Ancora ben lontano dall'essere concluso, il processo indotto in questo ambito dagli sviluppi delle tecnologie della comunicazione ha innescato un vivace dibattito tra giuristi, scienziati politici, esperti di ICT e amministratori a vario titolo interessati alla digitalizzazione dell'attività amministrativa e di governo (Margetts 2009). Uno dei primi aspetti emersi in questo contesto è il contributo che i *social network* possono dare alla trasparenza dell'attività di governo, favorendo forme di condivisione dell'informazione capaci di aumentare la fiducia nelle istituzioni politiche (McNeal et al. 2008).

Il ricorso a piattaforme come *Twitter* o *Facebook* per la pubblicazione di informazioni relative all'implementazione delle politiche permette agli amministratori di dar meglio conto del loro operato, offrendo ai cittadini nuovi modi per monitorare scelte e spese pubbliche e formulare giudizi sui servizi pubblici (Bonsón et al. 2012; Khazaeli e Stockemer 2013). La diffusione dei *social media*, inoltre, facilita l'interazione tra politici, amministratori e *stakeholder* favorendo il dialogo in direzioni diverse: non solo tra cittadini e governo, ma anche tra i cittadini stessi, aumentando le opportunità di confronto pubblico e lo stesso interesse dei cittadini verso la partecipazione politica (OECD 2007; Picazo-Vela et al., 2012; Bertot et al. 2012).

L'aspetto potenzialmente più interessante dell'ingresso dei *social media* nelle dinamiche del *policy making* è tuttavia rappresentato dal fatto che i dati prodotti dalle interazioni si prestano a essere esaminati con le tecniche di analisi in grado di svelare conoscenze estremamente utili per il *policy maker*. Accanto ai feedback offerti esplicitamente dai cittadini si colloca una lunga serie di conoscenze implicite ed "*early warning*" relativi a situa-

zioni di rischio su cui le politiche pubbliche sono chiamate a intervenire (Leavey 2013). L'analisi computazionale di dati generati dai *social media* ha consentito l'elaborazione di indici relativi ad una varietà di questioni, tutte ugualmente rilevanti per il *policy maker*, che vanno dal benessere soggettivo alla salute, dai fenomeni di razzismo e segregazione (Stephens 2013) alla fiducia nelle istituzioni (Ceron 2015)<sup>26</sup>.

Varie metodologie riconducibili alle SSC possono essere di aiuto in quest'ottica, permettendo di cogliere il modo in cui i cittadini percepiscono le politiche e i risultati. Si pensi, ad esempio, alla conoscenza implicita che può emergere da inferenze basate sull'analisi di grandi quantità di dati provenienti dai *media* o dai *social network* e alla c.d. *sentiment analysis* (Liu 2010), l'applicazione di tecniche automatiche di analisi del testo per determinare l'atteggiamento dell'autore del testo stesso rispetto ad un determinato argomento o, più in generale, un suo stato d'animo. Strumenti di questo tipo potrebbero condurre alla realizzazione di indicatori più complessi e articolati di quelli tradizionalmente usati per valutare la percezione delle politiche (quali i *Worldwide Governance Indicator* della *World Bank*<sup>27</sup> che misurano la percezione di cittadini e imprese ed esperti circa la qualità della *governance* utilizzando sei distinte dimensioni).

Appaiono a questo punto più chiare le ragioni di interesse del giurista per l'applicazione dei metodi delle SSC al *policy making*. Tali metodi possono rendere più efficaci gli strumenti a supporto della qualità della regolazione con effetti positivi sull'applicazione dei principi giuridici che governano l'azione dei pubblici poteri e il rapporto di questi con i cittadini (trasparenza, responsabilità, legalità, proporzionalità). Inoltre, è da considerare che nella regolazione sono coinvolte sempre più le autorità amministrative che sono dotate di poteri discrezionali ampi e non fondano il loro potere su una investitura democratica diretta. Rispetto a questo ultimo profilo, il miglior funzionamento degli strumenti a supporto della qualità della regolazione può contribuire a rendere le decisioni più trasparenti, limitando la discrezionalità del regolatore e garantendo un più alto livello di obiettività della regolazione.

## 5. Dalla computazione alla what-if analysis: simulazione sociale ed elaborazione delle politiche pubbliche

Il rapporto tra la simulazione sociale e il *policy modeling* inteso come analisi orientata a supportare l'elaborazione, da parte di soggetti pubblici e privati, di azioni incidenti su problemi collettivi<sup>28</sup> è una diretta conseguenza di quello che le simulazioni sembrano offrire allo studio della complessità sociale. La possibilità, prefigurata dalle simulazioni, di una

<sup>26</sup> L'analisi dei *tweet* ha già rappresentato il punto di partenza per numerosi lavori relativi a temi di interesse per il *policy maker*. In un articolo pubblicato nel 2012, Lamos e Cristianini (2012) utilizzano i dati di *Twitter* per prevedere la diffusione dell'influenza nel Regno Unito. Con procedure nella sostanza analoghe, Stephens (2013) ha sfruttato i dati di *Twitter* per creare un "mappa dell'odio" che identifica il livello di intolleranza razziale nelle diverse contee negli Stati Uniti, uno strumento potenzialmente utile per regolare le politiche educative o prevenire episodi di violenza.

<sup>27</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>28</sup> Il termine viene qui inteso come allusivo tanto all'elaborazione delle politiche pubbliche da parte dei soggetti istituzionali quanto ai processi che coinvolgono in senso stretto il termine "*policy*".

migliore comprensione di fenomeni socioeconomici ha da tempo richiamato l'attenzione di studiosi di diversa estrazione a vario titolo interessati al tema delle *policy*.

In un saggio pubblicato nel 1998, l'economista statunitense Steven Durlauf offre un'efficace rappresentazione delle ragioni che dovrebbero indurre i *policy maker* a volgere lo sguardo verso i paradigmi di interpretazione della realtà e i metodi di indagine (simulazioni *in primis*) offerti dalle scienze della complessità<sup>29</sup>. I sistemi sociali e le dinamiche economiche (su cui si concentra in particolare l'attenzione di Durlauf) presentano tutte le caratteristiche dei fenomeni complessi.

Frutto di cicli di retroazione, processi evolutivi, interazioni tra soggetti che modificano continuamente il loro comportamento, i fenomeni sociali ed economici sono complessi, non lineari, difficili da prevedere attraverso i metodi di analisi più diffusi. Per quanto utili, i tradizionali strumenti scientifici di supporto al *policy modeling*, basati su analisi predittive di tipo statistico, mostrano limiti intrinseci a causa della loro incapacità di dar conto del ruolo che la dimensione individuale<sup>30</sup> e locale gioca nel determinare l'evolvere complessivo delle dinamiche sociali<sup>31</sup>.

Essendo state concepite per illuminare i processi di livello micro alla base dei macrofenomeni sociali, le simulazioni ad agenti sono state presto prese in considerazione quale possibile strumento per supportare i *policy maker*<sup>32</sup>. L'attenzione riservata a questa prospettiva di ricerca è notevolmente cresciuta nel corso degli ultimi dieci anni<sup>33</sup> riuscendo ad oltrepassare i confini della comunità scientifica e a raggiungere il mondo delle istituzioni<sup>34</sup>. I temi affrontati dalle ricerche condotte in quest'area sono molto eterogenei e vanno dalla gestione delle risorse ambientali all'impatto delle scelte urbanistiche, dall'effetto delle politiche economiche a quello dei pensionamenti<sup>35</sup>. Seguendo lo schema adottato da

<sup>29</sup> Cfr. Durlauf 1998. Un'analisi particolarmente interessante del rapporto che lega *policy modeling*, complessità e simulazione sociale è contenuta in Squazzoni e Boero 2010.

<sup>30</sup> Si pensi al ruolo giocato da preferenze, fattori di tipo psicologico e cognitivo, dinamiche culturali e relazionali, reazioni dei diversi attori sociali (individui, gruppi, aziende, istituzioni) alle decisioni politiche.

<sup>31</sup> Si trova conferma di questa valutazione, con specifico riferimento alle politiche economiche, nelle affermazioni fatte da Jean-Claude Trichet in occasione della conferenza annuale della BCE nel novembre 2010: "*When the crisis came, macro models failed to predict the crisis and [...] to explain what was happening [...] In the face of crisis, we felt abandoned by conventional tools [...] The key lesson [...] is the danger of relying on a single tool, methodology or paradigm*".

<sup>32</sup> Sul rapporto tra acquisizioni scientifiche e metodologiche maturate nel campo delle scienze della complessità e questioni di carattere politico e manageriale vs., tra gli altri, Axelrod e Cohen 2000.

<sup>33</sup> Una rilevante testimonianza dell'interesse della comunità scientifica verso le proiezioni dei modelli ad agenti nel contesto delle *policy* economiche è contenuta in Buchanan 2009; Farmer e Foley 2009. Vale la pena segnalare come diversi progetti di ricerca costruiti intorno all'uso dei modelli ad agente nell'elaborazione delle *policy* e nella gestione dei processi socio-economici siano stati finanziati in Europa e negli Stati Uniti. Tra questi v. i progetti *FuturICT*, *EURACE*, *FOC*, e *Fupol*, sopra richiamati.

<sup>34</sup> Il discorso di Trichet citato sopra contiene un'esplicita manifestazione d'interesse nei confronti dei modelli basati su agenti: "*A large number of aspects of the observed behaviour of financial markets is hard to reconcile with the efficient market hypothesis. But a determinedly empirical approach – which places a premium on inductive reasoning based on the data, rather than deductive reasoning grounded in abstract premises or assumptions – lies at the heart of these methods [...] simulations will play a helpful role. Agent-based modelling [...] allows for more complex interactions between agents*".

<sup>35</sup> Una panoramica dei temi di ricerca attualmente frequentati in quest'area può essere ricavata attraverso un'analisi degli articoli pubblicati sul *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*. Tra i lavori più recenti: Ma et al. 2013; Saam e Kerber 2013.

Squazzoni e Boero<sup>36</sup>, i modelli sociali destinati al *policy modeling* possono essere distinti in due categorie caratterizzate da premesse teoriche e metodi di sviluppo differenti: i modelli «prescrittivi» e i modelli «partecipativi», due categorie su cui è interessante offrire qualche dettaglio anche in vista delle considerazioni che saranno articolate più avanti con riferimento al mondo del diritto.

#### a) Modelli prescrittivi

I modelli prescrittivi sono ispirati dall'idea che la spiegazione scientifica dei meccanismi sottesi ai fenomeni sociali possa tradursi in raccomandazioni per il *policy maker*. L'obiettivo del ricercatore, in qualche modo analogo a quello perseguito in ambito legislativo attraverso l'analisi d'impatto della regolamentazione, è quello di sviluppare un'analisi preventiva che permetta al *policy maker* di comprendere il fenomeno su cui intende intervenire e di fare una valutazione *ex ante* degli effetti connessi a interventi di tipo diverso. Il nucleo fondamentale della ricerca, in questo genere di modelli, è costituito da teorie ed evidenze scientifiche relative ai fenomeni oggetto d'investigazione, elementi che vengono presi in considerazione per elaborare modelli in grado di mostrare le implicazioni di scelte diverse e valutare soluzioni differenti prima che la scelta abbia luogo. Gli studi riconducibili a questo genere di approccio sono numerosi.

Un esempio emblematico e particolarmente interessante dal nostro punto di vista per la sua connessione con questioni di carattere giuridico e con i temi della decisione pubblica è il lavoro pubblicato da Rouchier e Thoyer nel 2003<sup>37</sup>. Gli autori si servono di un modello multi-agente per studiare gli effetti di nuove procedure decisionali introdotte dal legislatore comunitario nel settore degli organismi geneticamente modificati, procedure caratterizzate, rispetto alla normativa previgente, da un più ampio ricorso a forme di consultazione pubblica. Lo scopo, più in dettaglio, è quello di verificare l'impatto della riforma su due diversi aspetti del fenomeno indagato: da un lato l'entità del condizionamento delle scelte politiche esercitabile da parte dei gruppi di pressione e dalle organizzazioni rappresentative di interessi collettivi; dall'altro, la disponibilità dell'opinione pubblica ad accettare nuove regole per la disciplina di una materia così delicata.

#### b) Modelli partecipativi

In questa seconda categoria di simulazioni, l'elaborazione del modello non è frutto esclusivamente di assunti teorici o evidenze di carattere scientifico, ma è il risultato di un processo collaborativo in cui vengono direttamente coinvolti i destinatari delle politiche oggetto di studio. Alle finalità predittive e di supporto alla decisione si aggiungono, in questo caso, altri due obiettivi: da un lato il raggiungimento di un maggior grado di aderenza del modello alla realtà, dall'altro l'avvio di un processo partecipativo e di negoziazione rilevante sul piano della legittimazione delle scelte<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. Squazzoni e Boero 2010. Una più articolata classificazione è offerta in Yücel e Van Daalen 2009.

<sup>37</sup> Cfr. Rouchier e Thoyer 2003. L'articolo contiene nella sua parte iniziale una puntuale descrizione di due provvedimenti normativi succedutisi in materia: la Direttiva 90/220/CEE del 23 aprile 1990 e la Direttiva 2001/18/CE. Una versione aggiornata della ricerca, accompagnata da una versione accessibile online del modello di simulazione utilizzato è disponibile in Rouchier e Thoyer 2006.

<sup>38</sup> Per un'introduzione alla logica e alle tecniche di *design* dei modelli di simulazione sociale di tipo partecipativo v. Nguyen-Duc e Drogoul 2007.

Nel processo di modellazione partecipativa, i decisori e le parti interessate condividono informazioni e integrano la conoscenza scientifica con la rappresentazione dei concreti interessi in gioco. I modelli sono elaborati sulla base dell'osservazione e sviluppati mediante un processo di validazione empirica che vede gli *stakeholder* coinvolti in maniera diretta<sup>39</sup> nella definizione del tema della ricerca e nella valutazione dei risultati.

I vantaggi dei metodi partecipativi sono diversi: l'acquisizione di conoscenze altrimenti inaccessibili, la possibilità di identificare i problemi di ricerca di importante significato pratico, e, soprattutto, una maggiore probabilità che gli *stakeholder* siano in futuro sufficientemente motivati a impegnarsi per implementare nella loro attività ordinaria le soluzioni emerse dalla ricerca. Dopo una fase iniziale in cui ai destinatari veniva riservato un ruolo limitato per lo più alla validazione *ex post* del modello, si è passati, grazie anche alla diffusione di strumenti per la collaborazione *online*<sup>40</sup>, a forme di partecipazione più attiva. Per favorire il coinvolgimento dell'utente, la simulazione partecipativa sfrutta tecniche diverse: da un lato si serve di approcci maturati nell'ambito delle scienze sociali dopo l'avvento del *web* (estrazione di informazioni dai *social network* e, più in generale, dalle interazioni mediate dal *web*, questionari in rete ecc.), dall'altro fa ricorso al paradigma dei giochi *online* come strumento strategico per ottenere dagli utenti finali conoscenze e indicazioni relative alle loro esigenze (Gilbert et al. 2002, 67).

Anche nel caso dei modelli partecipativi le esperienze da citare sono già numerose. Le ricerche condotte sinora sono collegate prevalentemente ai temi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile in cui le interazioni tra dinamiche ambientali, scelte politiche, fattori produttivi e altri aspetti economici e sociali generano complessità spesso difficili da governare<sup>41</sup>.

### CSS, policy analysis, mondo del lavoro

L'area di ricerca ai confini tra scienze sociali computazionali e *policy design* ha già conosciuto interessanti esperienze legate allo studio di temi più o meno direttamente collegati al mondo del lavoro. Di seguito due recenti esempi significativi connessi, rispettivamente, all'impiego di modelli di simulazioni ad agenti e all'utilizzo di tecniche di *sentiment analysis*.

#### a. Diseguaglianze nel mercato del lavoro

Il ricorso alla simulazione ad agenti si è rivelato particolarmente utile nello studio dei fattori che influenzano l'andamento del mercato del lavoro. Ai modelli analitici, indirizzati ad una microfondazione esplicita delle dinamiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro ovvero dei processi di determinazione dei salari (Fagiolo 2004), si abbinano modelli ad agenti, di stampo più marcatamente sociologico, destinati ad esplorare gli effetti prodotti da differenti fattori socio-culturali sulle dinamiche del mercato del lavoro. In questa direzione si muove un recente lavoro di Takács e Squazzoni (2015), che utilizza un modello ad agenti per studiare le condizioni che favoriscono l'e-

<sup>39</sup> Sul ruolo degli *stakeholder* nell'elaborazione dei modelli di supporto all'analisi delle *policies* vs. Moss 2002.

<sup>40</sup> Un interessante esempio è rappresentato dalla piattaforma di simulazione *Cormas* sviluppata presso il CIRAD (Centro di ricerca francese per lo sviluppo dell'agricoltura) per consentire l'implementazione di simulazioni di tipo partecipativo destinate alla elaborazione e allo studio di politiche in ambito ambientale e agricolo. Sul punto vs. Le Page, et al. 2012.

<sup>41</sup> Cfr. Parker et al. 2003. Un esempio riguardante in maniera specifica le risorse rinnovabili è contenuto in Barreteau et al. 2004.



mersione della disegualianza nella distribuzione dei posti di lavoro. Partendo dalla simulazione di un mercato del lavoro idealizzato, in cui non esiste *path-dependence* e i datori di lavoro non hanno particolari preferenze, i ricercatori hanno potuto verificare come l'accesso al lavoro tenda a divenire diseguale anche in un contesto ideale e, dunque, anche indipendentemente dalle preferenze dei singoli datori di lavoro. Gli esperimenti hanno inoltre consentito di isolare alcuni dei fattori che incidono sull'emersione del tale fenomeno. Fra questi, in particolare, si segnalano: i) la limitatezza di figure altamente specializzate in grado di soddisfare le aspirazioni dei datori di lavoro, con conseguente occupazione, da parte della minoranza dei lavoratori qualificati, di ampie fette di mercato; ii) l'asimmetria informativa, che determina un'alterazione della iniziale condizione di parità nell'accesso al mondo del lavoro; iii) il ruolo predominante giocato dall'ambizione, rispetto alle reali capacità del lavoratore, al momento dell'assunzione. Gli esperimenti, in particolare, hanno consentito di verificare come, a parità di qualità e talvolta anche in condizioni di svantaggio qualitativo, un lavoratore dotato di un più elevato livello ambizione abbia maggiori probabilità di essere assunto rispetto ad un lavoratore meno ambizioso, tenuto conto del valore che l'ambizione assume per il datore di lavoro quando non è possibile operare una verifica preliminare delle concrete capacità del lavoratore rispetto al tipo di lavoro offerto.

b. *Il Jobs act nei social media: uno studio basato su tecniche di sentiment analysis*

Come evidenziato sopra, uno degli usi più promettenti dei social media nel contesto del *policy modeling* è rappresentato dalla promozione di nuove forme di interazione tra politici, amministratori e cittadini. I commenti formulati dagli utenti dei social media possono essere utilmente sfruttati per estrarre informazioni significative, capaci di supportare l'azione del policy maker durante tutto il ciclo politico. In quest'ottica si pone, ad esempio, la scelta di indagare i dati provenienti da *Twitter* attraverso una tecnica moderna di estrazione di informazioni, chiamata *sentiment analysis*. Nel panorama italiano, la tecnica è stata recentissimamente adoperata in un interessante lavoro (Ceron e Negri 2016) per realizzare un confronto sul livello di gradimento di due diverse riforme promosse dall'attuale governo: la riforma del mercato del lavoro o Jobs Act e la riforma della scuola, taggata sui social network come "#labuonascuola". I risultati della ricerca mostrano come i dati generati dai social media possano supportare gli amministratori pubblici: 1) nel valutare delle alternative politiche disponibili in base alle preferenze dei cittadini; 2) nel monitorare comportamenti, opinioni e percezioni in occasione dell'attuazione di una politica pubblica; 3) nell'identificare gli stakeholders ovvero la quota di cittadini coinvolta in processi di mobilitazione e de-mobilitazione. Sebbene l'analisi dei social media non possa sostituirsi ad altri metodi di ricerca, essa fornisce un flusso veloce ed economico di informazioni, capace di integrare le analisi tradizionali, soprattutto sul piano della reattività, contribuendo a un miglioramento dei processi di apprendimento e funzionamento delle istituzioni pubbliche.

## 6. Conclusioni

Viviamo in un mondo complesso in cui le interazioni tra sistemi politici, sociali, economici e tecnologici si fanno sempre più frequenti e intricate: in una società iperconnessa qualsiasi evento è in grado di produrre effetti che si propagano rapidamente da un sistema all'altro attraverso cicli di azione e retroazione non lineari difficili da prevedere e ancor più da controllare.

Nello scenario descritto, praticamente ogni fenomeno rilevante per il *policy maker*, dalle dinamiche del mercato del lavoro alle crisi finanziarie, dalle epidemie internazionali ai

flussi migratori, pone di fronte all'urgenza di una comprensione più profonda dei meccanismi che governano la complessità sociale e le sue evoluzioni (Room 2011). L'elaborazione delle politiche pubbliche, d'altra parte, non può rimanere indifferente alle acquisizioni scientifico-metodologiche che via via contribuiscono a illuminare i fenomeni sociali e i processi individuali ad essi sottesi.

L'approccio convenzionale al *policy modeling*, caratterizzato da una visione spesso ingenuamente meccanicistica della realtà e dalla sottovalutazione degli effetti generati dall'interazione tra scelte politiche e *decision making* individuale, mostra limiti sempre più evidenti. Recenti esempi di ricerca sperimentale e computazionale (Ball 2012; Ormerod 2012; Farmer e Foley 2009) sulla interazione sociale confermano la necessità di approcci capaci di dar vita a politiche adeguatamente contestualizzate, concepite non come qualcosa che avviene "off-line", ma come un «processo costituente che interagisce con le dinamiche adattive e di auto-organizzazione della società» (Squazzoni 2014). Combinando in forme inedite teoria e computazione, dati ed esperimenti di laboratorio (in primis quelli frutto dell'evoluzione della *behavioral economics* e delle *behavioral science* in generale)<sup>42</sup>, la visione sistemica e multidisciplinare che anima la scienza sociale computazionale sembra poter contribuire a una visione più nitida dei processi socio economici e a una maggiore qualità della scelta pubblica integrando in modi nuovi gli approcci quantitativi più tradizionali. Per quanto essenziale, l'indagine statistica non riesce da sola a dar conto dei processi generativi alla base delle dinamiche socio-economiche. Essendo votata a fini prevalentemente descrittivi, alla messa a fuoco di correlazioni e regolarità più che alla elaborazione di sistemi complessi di ipotesi e teorie scientifiche, la statistica può offrire una visione parziale della realtà che ben può essere integrata dalle metodologie di analisi messe a disposizione dalle scienze sociali computazionali.

Opportunamente combinate tra di loro, tali metodologie possono aumentare significativamente la capacità di comprendere le dinamiche di qualsiasi contesto socio-economico, di sintetizzare le informazioni e operativizzare in indicatori sintetici le relazioni esistenti tra i dati, tutte attività queste che assumono una complessità peculiare nell'epoca dei *big data*.

Alla luce di queste premesse, appare evidente la necessità di incrementare le occasioni di cross-fertilizzazione intorno al rapporto tra CSS e *policy making*, favorendo l'incontro tra un insieme di ambiti di ricerca che va dalla *computer science* all'economia passando per le scienze cognitive e comportamentali. Sarà necessario promuovere un approccio alla ricerca *issue-oriented* e fortemente interdisciplinare per superare resistenze culturali che appaiono ancora lontane dall'essere vinte.

La posta in gioco è alta e merita impegno: la possibilità di far fronte con successo alle sfide poste dalla contemporaneità dipende in misura significativa dalla capacità di promuovere

<sup>42</sup> Molto promettenti, in questa prospettiva, le contaminazioni tra approcci computazionali e studi di scienza comportamentale messe in atto con sempre maggior frequenza da diversi gruppi di ricerca in tutto il mondo. Un esempio significativo è rappresentato, in Italia, dal *GECS-Research Group on Experimental and Computational Sociology* di Brescia (<http://gecs.unibs.it>) il cui scopo è quello di integrare ricerca computazionale e sperimentale per spiegare fenomeni economici e sociali complessi. Istituito nel 2007, il laboratorio promuove ricerca interdisciplinare innovativa in ambito economico e sociologico combinando modellazione matematica, simulazione al computer, esperimenti di laboratorio e sul campo. Tra i lavori pubblicati sulla base di questo approccio si segnalano interessanti articoli relativi a temi che vanno dalle discriminazioni nella dinamica delle assunzioni (Takács et al. 2014) al ruolo della punizione e dei *reward* nei dilemmi sociali (Bravo et al. 2013).

un nuovo paradigma di studio dei fenomeni sociali e, attraverso di esso, nuove pratiche di elaborazione delle scelte pubbliche. In un *talk* pronunciato nel 2005 presentando il *Committee on Global Thought*, commissione destinata a elaborare un programma di studio di livello internazionale per l'analisi dei temi della globalizzazione, il rettore della Columbia University Lee Bollinger, ebbe a dire:

*"The forces affecting societies around the world and creating a global community are powerful and novel. The spread of global market systems, the rise of (and resistance to) various forms of democracy, the emergence of extraordinary opportunities for increased communication and of an increasingly global culture, and the actions of governments and nongovernmental organizations are all reshaping our world and our sense of responsibility for it and, in the process, raising profound questions. These questions call for the kinds of analyses and understandings that academic institutions are uniquely capable of providing. Too many policy failures are fundamentally failures of knowledge..."*

A distanza di più dieci anni, il cammino da percorrere per istituire un legame più organico tra scienza e *policy making* è ancora lontano dall'essere concluso. La *computational social science* senza dubbio non è l'unica soluzione del problema ma, sicuramente, è un tassello importante del nostro prossimo futuro.

## Bibliografia

- Amendola O., Esposito A., Nota G. (2000), Un caso di applicazione della simulazione a supporto di un intervento di reingegnerizzazione di processo nei servizi pubblici, *Azienda pubblica*, n. 5, pp. 585-603
- Anderson C. (2008), The End Of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete, *Wired Magazine*, 27 giugno <[http://www.wired.com/science/discoveries/magazine/16-07/pb\\_theory](http://www.wired.com/science/discoveries/magazine/16-07/pb_theory)>
- Axelrod R.M. (1997), *The complexity of cooperation: Agent-based models of competition and collaboration*, Princeton, Princeton University Press
- Axelrod R., Cohen M. (a cura di) (2000), *Harnessing complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*, New York, Basic Books
- Ayres I. (2007), *Super Crunchers: Why Thinking-By-Numbers is the New Way To Be Smart*, New York, Bantam Dell
- Ball P. (2012), *Why Society is a Complex Matter. Meeting Twenty-First Century Challenges with a New Kind of Science*, Berlin Heidelberg, Springer Verlag
- Barreteau O., Bousquet F., Millier C., Weber J. (2004), Suitability of Multi-Agent Simulations to Study Irrigated System Viability: Application to Case Studies in the Senegal River Valley, *Agricultural Systems*, 80, n. 3, pp. 255
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Hansen D. (2012), The impact of polices on government socialmedia usage: Issues, challenges, and recommendations, *Government Information Quarterly*, n. 29, pp. 30-40
- Bonaventura L., Consoli A. (2009), La scelta dei criteri di priorità per il giudice penale: effetti sui carichi pendenti e sul costo sociale, *MPRA Paper*, n. 14559, <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14559/>>

- Bonsón E., Torres L., Royo S., Flores L. (2012), Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities, *Government Information Quarterly*, 29, n. 2, pp. 123-132
- Bosse T., Gerritsen C. (2010), Social Simulation and Analysis of the Dynamics of Criminal Hot Spots, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 13, n. 2, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/13/2/5.html>>
- Boulton G. et al. (2012), Science as an open enterprise, *The Royal Society Science Policy Centre report*, n. 2, London, The Royal Society
- Bravo G, Squazzoni F, (2013), Exit, Punishment and Rewards in Commons Dilemmas: An Experimental Study, *PLoS ONE*, 8, n. 8: e69871, <DOI:10.1371/journal.pone.0069871>
- Buchanan M. (2009), Meltdown Modeling. Could Agent-Based Computer Models Prevent Another Financial Crisis?, *Nature*, 460, n. 6, p. 680
- Casti J. (1997), *Would-Be Worlds. How Simulation is Changing the Frontiers of Science*, New York, Wiley
- Ceron A. (2015), Internet, news and political trust: The difference between social media and online media outlets, *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20, n. 5, pp. 1-17
- Ceron A., Negri F. (2016), The "Social Side" of Public Policy: Monitoring Online Public Opinion and Its Mobilization During the Policy Cycle, *Policy & Internet*, 8, n. 2, pp. 131-147
- Cioffi-Revilla C. (2010), Computational social science, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics*, 2, n. 3, pp. 259-271
- Conte R. et al. (2012), Manifesto of computational social science, *The European Physical Journal Special Topics*, 214, n. 1, pp. 325-346
- Della Porta D., Keating M. (a cura di) (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press
- Durlauf S. (1998), What should policymakers know about economic complexity?, *Washington Quarterly*, 21, n. 1, p. 155
- Epstein J. (2006), *Generative Social Science. Studies in Agent-Based Computational Modeling*, Princeton, Princeton University Press
- Etienne M., Le Page C., Cohen M. (2003), A Step-By-Step Approach to Building Land Management Scenarios Based on Multiple Viewpoints on Multi-Agent System Simulation, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 6, n. 2, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/6/2/2.html>>
- Fagiolo G., Dosi G., Gabriele R. (2004), Matching, bargaining, and wage setting in an evolutionary model of labor market and output dynamics, *Advances in Complex Systems*, 7, n. 2, pp. 157-186
- Farmer D.J., Foley D. (2009), The economy needs agent-based modelling, *Nature*, n. 460, pp. 685-686
- Gandolfi A. (1998), *Formicai, Imperi, Cervelli: introduzione alle scienze della complessità*, Torino, Bollati Boringhieri
- Gilbert N., Maltby S., Asakawa T. (2002), Participatory simulations for developing scenarios in environmental resource management, in Urban C. (a cura di), *Third Workshop on Agent-Based Simulation*, Passau, SCS European Publishing House, p. 67
- Giura G., Giuffrida G., Pennisi C., Zarba C. (2010), Socio-Legal Analysis of Criminal Sentences: A Preliminary Study, in *Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*, North America, <<https://goo.gl/rFQJgs>>
- Hayes B. (2011), Bit Lit With digitized text from five million books, one is never at a loss for words, *American Scientist*, 99, n. 3, pp. 190-194

- Hey T., Tansley S., Tolle K. (2009), *In The Fourth Paradigm: Data-Intensive Scientific Discovery*, Redmond, Microsoft Research, 1
- Khazaeli, S., Stockemer, D. (2013), The Internet: A new route to good governance, *International political science review*, 34, n. 5, pp. 463-482
- King G., Lowe W. (2003), An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design, *International Organization*, n. 57, pp. 617-642
- Kuznar L.A., Sedlmeyer R. (2005), Collective Violence in Darfur: An Agent-Based Model of Pastoral Nomad/Sedentary Peasant Interaction, *Mathematical Anthropology and Cultural Theory: An International Journal*, 1, n. 4
- Lamos V., Cristianini N. (2012), Nowcasting Events from the Social Web with Statistical Learning, *ACM Transactions on Intelligent Systems and Technology*, 3, n. 4
- Lazer D. et al. (2009), Computational Social Science, *Science*, 323, n. 5915, p. 721
- Leavey J. (2013), Social Media and Public Policy: What is the evidence?, *Alliance for Useful Evidence report*, <<http://www.alliance4usefulevidence.org/assets/Social-Media-and-Public-Policy.pdf>>
- Le Page C., Becu N., Bommel P., Bousquet F. (2012), Participatory Agent-Based Simulation for Renewable Resource Management: The Role of the Cormas Simulation Platform to Nurture a Community of Practice, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 15, n. 1, p. 10, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/15/1/10.html>>
- Lettieri N., Faro S. (2012), Computational Social Science and its Potential Impact upon Law, *European Journal of Law and Technology*, 3, n. 3
- Lettieri N. (2013), *Ius in silico. Diritto, computazione, simulazione*, Napoli, ESI
- Lettieri N., Parisi D. (2013), Neminem laedere. An evolutionary agent-based model of the interplay between punishment and damaging behaviours, *Artificial Intelligence and Law*, 4, n. 21, pp. 425-453
- Lettieri N., Malandrino D., Altamura A. (2016), The Legal Macroscopic. Experimenting with Legal Visual Analytics, *Information Visualization*, DOI: 10.1177/1473871616681374
- Lettieri N., Faro S. (a cura di), (2015), Big Data e Internet delle cose: opportunità, rischi e nuove esigenze di tutela per gli utenti della Rete, in Perlingieri C., Rugger L., *Internet e diritto civile*, Napoli, ESI, pp. 279-308
- Lettieri N., Altamura A., Faggiano A., Malandrino D. (2016), A computational approach to the study of EU case law: analysis and implementation, *Social Network Analysis and Mining*, DOI: 10.1007/s13278-016-0365-6
- Lettieri N., Fabiani E. (2016), Dati, computazione, scienza: estendere i confini del processo civile telematico, *Il Foro Italiano*, n. 2, pp. 53-57
- Liu L., Eck J. (a cura di), (2008), *Artificial Crime Analysis Systems. Using Computer Simulations and Geographic Information Systems*, Hershey, Information Science Reference
- Liu B. (2010), Sentiment Analysis and Subjectivity, in N. Indurkha, F.J. Damerou (a cura di), *Handbook of Natural Language Processing*, Londra, Chapman and Hall, pp. 627-666
- Ma Y., Zhenjiang S., Kawakami M. (2013), Agent-Based Simulation of Residential Promoting Policy Effects on Downtown Revitalization, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 16, n. 2, p. 2, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/16/1/7.html>>
- Mac Kerrow E. (2003), Understanding Why: Dissecting Radical Islamist Terrorism With Agent-Based Simulation, *Los Alamos Science*, n. 28, pp. 184-191
- Margetts H.Z. (2009), The Internet and Public Policy, *Policy & Internet*, 1, n. 1, pp. 1-21

- Mayer-Schönberger V., Cukier K. (a cura di) (2013), *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt
- McNeal R., Hale K., Dotterweich L. (2008), Citizen-Government Interaction and the Internet: Expectations and Accomplishments in Contact, Quality, and Trust, *Journal of Information Technology & Politics*, 5, n. 2, pp. 213-229
- Moss S. (2002), Policy analysis from first principles, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 99, n. 3, p. 72-73
- Natalin A, Tiberi G. (a cura di), (2010), *La tela di Penelope*, Bologna, Il Mulino
- Nguyen-Duc M., Drogoul A. (2007), Using Computational Agents to Design Participatory Social Simulations, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 10, n. 4, p. 5 <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/10/4/5.html>>
- Nolfi S., Mirolli M. (a cura di), (2009), *Evolution of communication and language in embodied agents*, Berlin, Springer
- OECD (2007), *Participative web and user-created content*, Parigi, OECD
- Ormerod P. (2012), Networks and the need for a new approach to policymaking, in Dolphin T., Nash D. (a cura di), *Complex New World. Translating New Economic Thinking into Public Policy*, London, Institute for Policy Research, pp. 28-38
- Parisi D. (2001), *Simulazioni. La realtà rifatta nel computer*, Bologna, Il Mulino
- Parker D., Manson S., Janssen M., Hoffmann M., Deadman P. (2003), Multi-agent systems for the simulation of land-use and land-cover change: a review, *Annals of the Association of American Geographers*, 93, n. 2, p. 314
- Picazo-Vela S., Gutiérrez-Martínez I., Luna-Reyes L.F. (2012), Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector, *Government Information Quarterly*, n. 29, pp. 504-511
- Raczynski S. (2004), Simulation of The Dynamic Interactions Between Terror and Anti-Terror Organizational Structures, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 7, n. 2, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/7/2/8.html>>
- Raiola C. (2010), La consultazione telematica per la semplificazione, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di), *La tela di Penelope*, pp. 247-268
- Rauhut H., Junker M. (2009), Punishment Deters Crime Because Humans Are Bounded in Their Strategic Decision-Making, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 12, n. 3, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/12/3/1.html>>
- Room G. (2011), *Complexity, institutions and public policy: agile decision-making in a turbulent world*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing
- Rouchier J., Thoyer S. (2003), Modelling a European decision making process with heterogeneous public opinion and lobbying: The case of the authorization procedure for placing genetically modified organisms on the market, in Hales D., Edmonds B., Norling E., Rouchier J. (a cura di), *Multi-Agent-Based Simulation III, Lecture Notes in Computer Science*, Berlin, Springer, p. 149
- Rouchier J., Thoyer S. (2006), Votes and Lobbying in the European DecisionMaking Process: Application to the European Regulation on GMO Release, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 9, n. 3, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/9/3/1.html>>
- Saam N.J., Kerber W. (2013), Policy Innovation, Decentralised Experimentation, and Laboratory Federalism, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, n. 16, p. 1, <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/16/1/7.html>>
- Squazzoni F., Boero R. (2010), Complexity-friendly policy modeling, in Ahrweiler P. (a cura di), *Innovation in complex social systems*, London, Routledge, p. 290

- Squazzoni F. (2014), A social science-inspired complexity policy: Beyond the mantra of incentivization, *Complexity*, 19, n. 6, pp. 5-13
- Stephens M. (2013), The Geography of Hate, <<http://www.floatingsheep.org/2013/05/hatemap.html>>
- Takács K., Squazzoni F., Bravo G., Castellani M. (2014), Employer Networks, Priming, and Discrimination in Hiring: An Experiment, in Manzo G. (a cura di), *Analytical Sociology. Actions and Networks*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 373-396
- Takács K., Squazzoni F. (2015), High Standards Enhance Inequality in Idealized Labor Markets, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 18, n.4, p.2
- Tansley S. et al. (a cura di) (2009), *The fourth paradigm: data-intensive scientific discovery*, Redmond, Microsoft
- Thoyer S., Morardet S., Rio P., Simon L., Goodhue R., Rausser G. (2001), A Bargaining Model to Simulate Negotiations between Water Users, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 4, n.2, <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/4/2/6.html>
- Trobia A., Milia V. (2011), *Social Network Analysis. Approcci, tecniche e nuove applicazioni*, Roma, Carocci
- Troitzsch K.G. (2013), Legislation, Regulatory Impact Assessment and Simulation, in Lettieri N., Faro S. (a cura di), *Law and computational social science*, Napoli, ESI
- Yücel G., Van Daalen E. (2009), An objective-based perspective on assessment of model-supported policy processes, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 12, n.4, p.3, < <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/12/4/3.html>>



Inapp  
n.lettieri@inapp.org

## Nicola Lettieri

Ricercatore Inapp e docente di Informatica giuridica e scienze sociali computazionali presso l'Università del Sannio, è componente del laboratorio ISISlab del Dipartimento di Informatica dell'Università di Salerno. Dirige la collana internazionale "Law Science Technology", è membro dell'editorial board del journal "Future Internet", editor del journal "Frontiers in Evolutionary Sociology" e componente del comitato scientifico della rivista "Informatica e diritto". È stato associato del Laboratory of Agent-based Social Simulation (Istc/Cnr) e segretario dell'Associazione Italiana Scienze Cognitive.







# Dal telework allo smartwork

## Destutturazione del lavoro attraverso la flessibilità normativa multilivello

Roberto Spagnuolo

### Article info

#### Parole chiave

Flessibilità  
Smartwork  
Telelavoro

#### Keywords

Flexibility  
Smartwork  
Telework

#### Citazione

Spagnuolo R. (2017), Dal telework allo smartwork. Destutturazione del lavoro attraverso la flessibilità normativa multilivello, *Sinapsi*, 7, n. 1, pp. 119-142

### Abstract

I rapidi progressi della telematica e il ritardo nell'applicare il telelavoro hanno reso necessari interventi normativi più incisivi a cavallo del nuovo secolo, sia a livello comunitario che italiano. In un contesto lavorativo che ricerca flessibilità organizzativa, in Italia la giurisprudenza ha evidenziato alcune difficoltà applicative degli istituti del rapporto subordinato; nuovi criteri negoziali hanno riorientato il controllo della parte datoriale, dalle energie lavorative al risultato finale; mentre, in termini di strumenti normativi, si tende ad un riequilibrio tra la legge e la contrattazione decentrata, territoriale, aziendale e individuale. Alcune fattispecie di telelavoro sono così fonte di maggiore impatto destrutturante del rapporto subordinato.

*Rapid advances in telematics and the delay in implementing teleworking need more effective regulatory action at the turn of the new century, both at Community and Italian level. In a work context that research organizational flexibility, in Italy the case law has highlighted some difficulties in applying the institutes of the relationship of subordination; new negotiating criteria have reoriented the control of the employers' side, from worker energy to the final result; while, in terms of regulatory instruments, there is a tendency to a balance between the law and decentralized, regional, corporate and individual bargaining so that some cases of teleworking are source of greater destructive impact of subordinate relationship.*

## 1. Destutturazione dell'assetto di interessi regolamentati dalla normativa

Le attività e le procedure perfettamente riproducibili e controllabili a distanza non hanno creato difficoltà nella loro sussunzione all'interno delle fattispecie normate di rapporto di lavoro dipendente. Mentre invece alcuni tipi di rapporto di lavoro, per le loro modalità organizzative distanti da quelle post-fordiste - come il telelavoro mobile, o *mobile telework* -

*king*, e l'impresa virtuale (Di Nicola e Mingo 2010, Di Nicola 2002)<sup>1</sup>, o *virtual enterprice*, hanno stimolato la ricerca all'interno della relazione datore-lavoratore di un rapporto disciplinato in modo alternativo, attraverso un percorso negoziale più rispondente agli interessi di flessibilità lavorativa perseguita dalle parti. Anche le ordinarie organizzazioni del lavoro subordinato, una volta integrate con la telematica, hanno determinato una revisione pattizia della normativa di riferimento degli istituti organizzativi, seppure con diverse sfumature a seconda dei casi concreti.

La continua ricerca di competitività e flessibilità nelle modalità del lavoro ha favorito sperimentazioni che affidassero una maggiore autonomia esecutiva al dipendente. Con il tempo, è mutata la fisionomia stessa dell'organizzazione tradizionale d'impresa a favore dell'impresa a rete, dove l'imprenditore richiede ai dipendenti più autogestione e decentramento, delegando parte del proprio potere di controllo *in itinere* alla loro affidabilità e autoresponsabilità. In questi casi si può parlare di "disciplina flessibile" del tipo contrattuale, tuttavia non si ha una derogabilità assoluta della normativa del lavoro, ma un'attenuazione di poteri e controlli del datore di lavoro, al fine di adattare la normativa contrattuale all'organizzazione telematica (Santoro Passarelli 2009a).

L'applicazione del telelavoro comporta, comunque, una specializzazione del rapporto, per inserire nell'organizzazione datoriale il dipendente secondo le proprie precipue capacità e obiettivi lavorativi, oltre che per adeguare la postazione di lavoro telematica alle necessità dell'individuo; inoltre, l'evoluzione della tecnica e la relativa qualificazione delle prestazioni hanno diversificato il percorso delle professionalità ricercate sul mercato del lavoro, specie in attività dematerializzate, rispetto alla figura del lavoratore inquadrato in mansioni standardizzate ed omogenee, erodendo il confine tra le mansioni stesse all'interno della divisione verticale del lavoro. Nella figura 1 esposta in chiusura del presente articolo<sup>2</sup>, implica una graduale traslazione dall'origine di organizzazione e relative norme, seguendo sugli assi gli elementi oggetto di adeguamento all'organizzazione.

1 L'impresa virtuale può essere letta o come alleanza temporanea di imprese, giuridicamente indipendenti, che collaborano on line al fine di un progetto comune, o una impresa organizzata e coordinata essenzialmente mediante computer e tecnologie multimediali. Quest'ultima non ha un locale fisico in cui riceve i clienti, ma mette a loro disposizione canali di comunicazione telematici (*e-mail*, *chat*); i dipendenti non lavorano in ufficio ma telelavorano e le riunioni si svolgono in videoconferenza. In ultima analisi, essa esiste soltanto per raggiungere un preciso scopo produttivo, compiuto il quale l'organizzazione del lavoro virtuale si scioglie per riformarsi su un successivo progetto. Tale combinazione dinamica di fattori lavorativi costituisce il livello più alto di flessibilità organizzativa.

2 Si è cercato di esporre anche con una rappresentazione grafica la funzione di flessibilità organizzativa qui argomentata, dove i tre assi esprimerebbero i livelli di duttilità dei riferimenti strutturali del lavoro subordinato, come tempo rigido o meno (*y*), spazio fisso o meno (*x*), e il *quid* organizzativo omogeneo/standardizzato o meno (*z*); gli strumenti regolamentativi utilizzati rappresenterebbero una sorta d'isomorfismo normativo delle combinazioni organizzative scelte. Il *quid* organizzativo, espressione della libera iniziativa imprenditoriale, contiene, ad esempio, livello e tipo di controllo datoriale, mansioni e professionalità richieste, attitudini richieste, *intuitus* e affidamento, tipo di capitale fisico e tecnico ecc.. Si potrebbe così identificare nell'origine degli assi la forma più rigida di organizzazione (es.: orari fissati per ogni attività e pausa; sedi di lavoro uniche, controllo concentrato su procedure, mansioni facilmente sostituibili ecc.), espressione di combinazioni gestionali più omogenee e *standard* (*ex fordismo*), che trovano il proprio *alter ego* regolamentativo nelle leggi, principalmente, e nei CCNL. Allontanandosi dall'origine degli assi si cede rigidità e la variabilità *continua* della prassi organizzativa troverebbe riferimenti sempre meno idonei nella normativa primaria, cercando di conseguenza di negoziarne le disposizioni *discrete* con gli strumenti contrattuali a disposizione, se possibile.

A questo proposito, la stessa Corte di Cassazione ha contribuito all'apertura verso la mobilità orizzontale tra mansioni<sup>3</sup>, in contrapposizione al rigido inquadramento omogeneo, considerando legittima una clausola del contratto collettivo che introduceva meccanismi di mobilità necessari all'interoperabilità funzionale tra mansioni, ma sempre in presenza di contingenti esigenze aziendali. Così facendo, la Corte avviava un'argomentazione giuridica per giustificare una minore rigidità applicativa dell'art. 2103 c.c., onde definire l'equivalenza tra mansioni e sollecitando così l'emersione di un lavoratore più eterogeneo nelle competenze e di conseguenza più flessibile rispetto alle esigenze organizzative (Santoro Passarelli 2009a), delineando un profilo lavorativo più vicino ad una professione o ad un mestiere, tipici della divisione orizzontale del lavoro.

Occorre considerare, al riguardo, che la ricerca di flessibilità nell'organizzazione del lavoro di tipo subordinato è stata rivolta, negli ultimi decenni, principalmente a obiettivi di elasticità esterna del lavoro, attraverso la sostituzione dei lavoratori (c.d. flessibilità in uscita). Inoltre, l'applicazione da parte datoriale di schemi contrattuali alternativi sta portando alla modifica negoziale degli istituti del lavoro che con maggior difficoltà si adeguano ad una moderna organizzazione del lavoro. In questo contesto, il telelavoro ha introdotto un ulteriore elemento di flessibilità nelle mansioni attraverso la necessaria personalizzazione dell'attività svolta, negoziabile in modo indipendente sia dall'accordo nazionale, sia dalla norma di riferimento (art. 2103 c.c.).

I rapporti negoziali di telelavoro, in ragione di una loro autonoma e contingente esigenza gestionale rispetto alle norme imposte dal rapporto sottostante, si preoccupano di disciplinare un regime intermedio tra subordinazione e autonomia, comunque non qualificabile come *tertium genus*, in quanto ciò che si adatta all'organizzazione è la struttura interna della disciplina del rapporto di lavoro subordinato (controllo, orario, prestazione, ecc.) e non la normativa generale del rapporto medesimo (Santoro Passarelli 2009a). Si amplia, così, la possibilità di graduare in via negoziale, all'interno della subordinazione, i rapporti di potere e controllo: dalla norma generale (legislativa e contrattuale) sino all'accordo individuale. Gli istituti di organizzazione del lavoro si differenziano così al loro interno solo in funzione dei risultati da perseguire, i quali spaziano, in termini di modalità operative, da prodotti omogenei generati dalla mera esecuzione di attività ripetitive sino alla creazione di prodotti/servizi ad alto contenuto professionale. Le graduazioni nella regolazione trovano anche lavoratori disponibili ad accrescere la propria responsabilità sulla prestazione finale, con effetti sulla determinazione di gran parte della remunerazione di produttività. Emergono, così, fattispecie di lavoro subordinato con gli stessi effetti organizzativi dell'attività autonoma, ma senza le differenze in termini di tutela. Sale nel grafico citato il livello tridimensionale di flessibilità organizzativa, con orari più duttili, sede parzialmente derogabile, maggior controllo sui risultati ed un'applicazione mirata di Contratti Collettivi Nazionali Integrativi (CCNI), Contratti Collettivi Aziendali CCA e Contratti Individuali (CI).

Peraltro, a seguito del recepimento di alcune direttive UE sull'orario di lavoro, la legge già consente diverse deroghe alla norma primaria in tema di organizzazione, seppure condizionate dalle caratteristiche dell'attività esercitata<sup>4</sup>. Infatti, ricordando che l'orario di

<sup>3</sup> Cass., sez. un. civili, 24 novembre 2006, n. 25033, in *Foro it.*, 2007, I, 786; Cass., sez. lav., 5 aprile 2007, n. 8596, in *Rep. Foro it.*, 2007, voce Lavoro (rapporto), n. 996, 458; v. pure G. Santoro Passarelli, *op. cit.*, 207.

<sup>4</sup> L'UE ha contribuito a suo tempo alla flessibilizzazione dell'orario sollecitando il recepimento delle direttive 93/104/Ce e 2000/34/Ce, attraverso il D. Lgs. 8 aprile 2003, n. 66 (in particolare con art. 17, *Deroghe alla disci-*

lavoro nel rapporto di tipo subordinato è indipendente dal valore finale della prestazione (il valore è nell'energia lavorativa misurata dall'unità di tempo), a seguito del recepimento di tali direttive sono state modificate le disposizioni normative relative all'orario normale di lavoro, alla durata massima, al lavoro straordinario, al riposo giornaliero, alle pause e al lavoro notturno<sup>5</sup>, statuendo che "non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi" e, in particolare, "quando si tratta di prestazioni rese nell'ambito di rapporti di lavoro a domicilio e di telelavoro"<sup>6</sup>.

Un ulteriore esempio di deroga parziale riguarda le regole di interruzione dell'attività lavorativa le cui norme<sup>7</sup> non si applicano ai lavoratori addetti ai sistemi denominati "portatili, ove essi non siano oggetto di utilizzazione prolungata in un posto di lavoro", disposizione rimasta in vigore sino a metà maggio del 2008<sup>8</sup>.

L'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004 ha fatto proprie tali norme derogatorie, disponendo espressamente all'art. 8 che "il telelavoratore gestisce l'organizzazione del proprio tempo di lavoro".

## 2. Telelavoro e contratto, tra subordinazione formale e autonomia di fatto: dalla trasformazione negoziale al consenso originario

La relazione che si instaura tra telelavoro e rapporto di tipo subordinato consente di raggruppare le attività lavorative in due grandi famiglie.

La prima famiglia prende in considerazione le tipicità esterne delle attività tradizionali, ad esempio il luogo di lavoro nella sede dell'impresa o il controllo datoriale durante l'attività tipicità negoziabili se la telematica è inserita nell'organizzazione in un secondo tempo; la seconda famiglia prefigura l'utilizzo del mezzo telematico non come effetto di negoziazione successiva alla sottoscrizione del rapporto, ma quale elemento costitutivo per la nascita della stessa attività lavorativa. Nel primo caso, l'attivazione dello strumento telematico avviene mediante la trasformazione negoziale del rapporto tradizionale, mentre nel secondo l'utilizzo della telematica è originario e imprescindibile dalla stessa esistenza dell'attività, contribuendo così a ridefinire le strutture organizzative tipiche del lavoro tradizionale.

*plina in materia di riposo giornaliero, pause, lavoro notturno, durata massima settimanale).* Si tratta di vere e proprie deroghe alla norma primaria, nonostante la possibilità di dispensa, il tutto deve comunque avvenire, "nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori", richiamato nei commi 5 e 6 dell'art. 17, cioè sempre nel rispetto degli artt. 32 e 41 della Costituzione.

<sup>5</sup> Rispettivamente artt. 3, 4, 5, 7, 8, 12 e 13 D. Lgs. n. 66/2003.

<sup>6</sup> Art. 17, c. 5, lett. d), D. Lgs. n. 66/2003.

<sup>7</sup> In genere stabilite dalla contrattazione ma, in mancanza, la legge stabilisce il diritto di pausa di 15 minuti ogni due ore di applicazione continuativa al videoterminale, già art. 54, c. 3, D. Lgs. n. 626/1994; decreto poi abrogato dal D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, la disposizione è riportata nell'art. 175, c. 3.

<sup>8</sup> Art. 50, c. 2, lett. d), D. Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, decreto abrogato dal D. Lgs. n. 81/2008 e articolo sostituito dall'art. 172, in vigore dal 15 maggio 2008, dove la voce "portatili" non è più esclusa dall'ambito di applicazione della norma.

Infatti, *de iure condito*, in caso di sottoscrizione di un contratto che non preveda da subito il telelavoro come modalità prevalente, è possibile per via negoziale trasformare il contratto stesso in modo che deroghi temporaneamente alla sede di lavoro iniziale<sup>9</sup>.

Sono ormai comuni le attività lavorative in cui il consenso iniziale in fase di sottoscrizione contrattuale prevede l'utilizzo di strumenti portatili come parte integrante della prestazione, a prescindere da luoghi e tempi (Pizzi in Santoro Passarelli 2009), come nei casi del *mobile telework* e dell'impresa virtuale. In queste circostanze, venendo meno i riferimenti organizzativi strutturali della normativa (ad esempio: la sede fissa, l'orario rigido e le procedure prestabilite dal datore), la valutazione della prestazione deve spostarsi su indicatori più tangibili per il datore di lavoro, come il risultato finale, piuttosto che rimanere ancorata a procedure, luoghi e tempi di lavoro. Di conseguenza, i diritti e gli obblighi delle stesse parti in causa legati a tali elementi potrebbero essere concordati caso per caso all'interno di ogni organizzazione, ma garantendo sempre una tutela minima generale.

Tuttavia, perché il consenso contrattuale sia concretamente funzionale alla gestione organizzativa e produttiva, i diversi livelli negoziali devono poter derogare le fonti normative superiori se relative alla medesima materia, fermi restando i diritti personalissimi e di rango costituzionale definiti da un ombrello di principi e linee guida (*soft law*). In questi casi, maggiore sarà il grado di autonomia d'esecuzione e d'integrazione organizzativa del telelavoratore, maggiore sarà il peso dello strumento normativo a lui più vicino; all'opposto, il telelavoratore che dovrà semplicemente replicare operatività definite nel dettaglio dal datore ne accetterà controlli e tempi di lavoro come fissati dalla legge e dai Contratti Collettivi Nazionali. I principi costituzionali e le linee guida rappresentano quindi il nostro limite grafico tridimensionale, entro cui è possibile rinegoziare le regole per la flessibilità. L'attenzione datoriale, per cadere sempre di più sul risultato della prestazione e sulla sua effettiva produttività, finirà per erodere, sino alla sua totale scomparsa, il potere di controllo diretto sulla procedura e sul tempo impiegato al terminale (Frediani 2002), eredità di epoca fordista.

### 3. Giurisprudenza sui punti critici tra disciplina del rapporto di lavoro e telelavoro

Anche la giurisprudenza ha dato atto di alcuni sintomi di difficoltà nell'applicazione al telelavoro della disciplina del rapporto di lavoro subordinato. La nascita di fattispecie lavorative sempre meno sussumibili nel tipo subordinato ha comportato uno sforzo interpretativo dei giudici che, per risolvere l'ambiguità di alcuni rapporti, ha dato sempre più rilievo giuridico al rapporto emergente dalla realtà piuttosto che alla norma astratta. Tale

<sup>9</sup> CCNL in cui è prevista tale opzione: Aran, *Raccolta sistematica delle disposizioni contrattuali*: comparto regioni e autonomie locali art. 1, CCNL 14 settembre 2000; comparto Epne, art. 34 CCNL 14 febbraio 2001; comparto Ministeri, art. 24 CCNL integrativo 16 maggio 2001; comparto Scuola, capo XIII, CCNL normativo 2006-2009, 29 novembre 2007; comparto Università, art. 20, CCNL., 9 agosto 2000. Ciò comporta la replicazione e il trasferimento, mediato dalla telematica, d'istituti e tutele contrattuali da un luogo fisso (sede aziendale) a un altro luogo fisso (domicilio o *telecottage*). L'accordo negoziale può indicare tempi limitati di applicazione della nuova modalità, consentendo sempre in caso di necessità aziendali o di mancato rinnovo il ripristino della sede lavorativa originaria.

approccio ha recuperato il valore esegetico del metodo tipologico<sup>10</sup> quando, nell'interpretazione giurisprudenziale di una fattispecie lavorativa (Lepore 2009) di tipo autonomo nella forma, il dubbio di elusione delle norme nel rapporto subordinato venga confermato mediante una ricostruzione fattuale dei riferimenti strutturali del tipo ex art. 2094 c.c. (Caponetti 2009), quali il potere direttivo, il vincolo d'orario, la retribuzione a tempo, la rigorosa personalità della prestazione, la sede fissa di lavoro.

Applicando lo strumento esegetico *a contrario*, si potrebbe affermare che, partendo dalla formalizzazione di un rapporto subordinato, la verificata assenza di elementi portanti della subordinazione, come i poteri, i controlli, gli obblighi e i diritti del datore e del lavoratore, in quanto sostituiti con i più elastici *intuitus personae*, autonomia esecutiva del lavoratore e remunerazione in funzione del risultato, profilerebbe l'esistenza di un rapporto autonomo (ex art. 2222 c.c.).

Un primo esempio chiarificatore dei confini tra tipi e dei relativi limiti normativi si ha nell'attività giornalistica<sup>11</sup>, ove la subordinazione viene ravvisata, in termini di orario di lavoro, nella "permanente disponibilità del lavoratore ad eseguire le istruzioni del datore" e non nella necessaria e "quotidiana presenza" in redazione. La semplice disponibilità depone, quindi, per l'inserimento del lavoratore nell'organizzazione aziendale, indipendentemente dall'orario. Il giornalista, collegandosi con il *computer* alla redazione è, di fatto, stabilmente inserito nel processo informativo e lavorativo. La prestazione assume i connotati del "telelavoro" a domicilio di natura subordinata, pur utilizzando nel caso di specie *pc* portatili svincolati da un luogo fisso. Il controllo della prestazione verterà, quindi, sulla bontà del "pezzo" inviato telematicamente dal giornalista, ritenuto affidabile nel predisporre l'articolo in autonomia.

Una più significativa sentenza sui sintomi delle difficoltà applicative delle norme sul lavoro ha riguardato il caso di una postazione di telelavoro soppressa dal datore, con relativo licenziamento del dipendente (Gallo 2009). Nella fattispecie, con la giustificazione della necessaria presenza degli operatori in sede per ragioni organizzative di controllo costante del lavoro, era stato sostituito il *software* in uso del dipendente con un altro, che consentiva l'impiego di un numero minore di addetti e la conseguente eliminazione della relativa posizione lavorativa a distanza. Di conseguenza, l'uso del nuovo *software* permetteva il riutilizzo della stessa persona in altra attività, ma solo presso la sede aziendale. Tuttavia, la Corte ha stabilito che, una volta concordata la prestazione subordinata a distanza, non basta una semplice dichiarazione di soppressione e redistribuzione delle attività in altro luogo per legittimare il mutamento della sede di lavoro, specie se la natura dell'attività appare sostanzialmente immutata. Dunque, "l'elemento del luogo di svolgimento della prestazione non può essere considerato condizionante nell'ambito delle esigenze [...] alla base del potere organizzativo datoriale legittimante un eventuale trasferimento, proprio perché considerato neutro e non incidente sulla effettiva utilità della prestazione". Pertanto, se il luogo di lavoro non ha, nella sostanza, alcuna incidenza sull'utilità finale della prestazione, non è in alcun modo giustificata la modificazione della sede in cui il dipendente opera.

Il luogo di lavoro oggetto della contesa viene reso, così, indipendente dal valore e dal controllo della prestazione. Le ragioni del datore per l'esercizio dello *jus variandi*, sia tecniche

<sup>10</sup> Metodo che si basa su di un ragionamento di sintesi, un procedimento di approssimazione del caso concreto al tipo, senza la necessità che tutti gli elementi propri del tipo siano presenti ai fini del giudizio di qualificazione.

<sup>11</sup> Cass., sez. lav., 18 luglio 2006, n. 16379, in *De Iure Publica*.

(nuovo sistema informatico) che organizzative (esigenza di controllo costante del lavoro da parte del responsabile), non sono considerate decisive dal giudice, né per obbligare la presenza in sede, né per determinare l'impossibilità di reimpiego, proprio "a causa della modalità della prestazione" che ne svincola l'utilità dal luogo di lavoro utilizzato, inibendone la modifica.

Una prima conseguenza operativa sul rapporto subordinato della maggiore o minore autonomia del lavoratore nelle proprie scelte su procedure e sedi di lavoro fa sì che, in presenza di marcati caratteri di fungibilità (bassa professionalità), sarà maggiore il legame della remunerazione al tempo di lavoro (anche a distanza) e al relativo controllo sulla persona; al contrario, in caso di prestazioni infungibili (ad esempio: un pezzo giornalistico), il valore del risultato sarà legato soprattutto alla sua valutazione finale. In questo modo, la fungibilità della prestazione e il potere di controllo datoriale posto nell'esecuzione della stessa vengono surrogati dall'infungibilità dell'attività commissionata e dall'*intuitus personae*, tipici del rapporto di lavoro autonomo.

Come detto, il telelavoro non comporta la nascita di un contratto *ad hoc*, in quanto si tratta di una modalità lavorativa rientrante comunque nel tipo subordinato o autonomo (Miscione 2009). Ciò non toglie che la qualificazione delle attività di telelavoro possa avere aspetti complessi e, quando l'inquadramento giuridico risulti ambiguo rispetto al binomio autonomia-subordinazione, divengano utili i criteri adottati dalla giurisprudenza per verificare la presenza degli elementi giuridici strutturali di un determinato tipo di rapporto. A questo proposito, le difficoltà interpretative derivano dal fatto che gli stessi istituti del lavoro subordinato non trovano sempre piena attuazione in tutte le fattispecie di telelavoro (Mannacio 2009). In quelle più evolute, gli elementi fondanti l'organizzazione del lavoro debbono essere riconsiderati (Stanchi 2009) attraverso la funzione accomodante e individualizzante della contrattazione su più livelli. Non a caso, in conseguenza della dematerializzazione e della diffusione dell'*Information and communication technology (ICT)*, nel mercato del lavoro è in corso una graduale traslazione socio-economica dalla omogeneità delle attività, che consente una contrattualizzazione di massa dei lavoratori, alla specialità delle relazioni di impiego personalizzate (Solari e Riccò 2009).

## 4. Surrogazione dei poteri e del controllo

Per chiarire l'evoluzione dei poteri e dei controlli datoriali applicati al telelavoro è opportuno un richiamo alla giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>12</sup>, la quale ha affermato che la natura del lavoro a domicilio, ovvero la sua qualificazione giuridica, si rileva sia dalla modalità di esecuzione, nel senso di escludere "concreti margini di discrezionalità", sia dall'oggetto della prestazione, se inteso solo "come energia lavorativa" e "non come risultato". Sebbene si evinca dal rispetto delle direttive dell'imprenditore la qualifica del rapporto come di tipo subordinato, tuttavia, se l'attività a domicilio avviene per via telematica, alcuni elementi discrezionali inerenti le modalità operative entrano nella disponibilità del lavoratore. Da ciò nasce la difficoltà datoriale di esercitare il controllo sull'operatività *in itinere* del dipendente, ragione per cui cresce la necessità di un maggiore affidamento sulla comprovata autoresponsabilità del lavoratore sulla prestazione finale, vista la difficoltà di vincolare un luogo di lavoro mobile alla utilità finale richiesta dal dato-

<sup>12</sup> Cass., sez. lav., 19 ottobre 2007, n. 21954, in *Rep. Foro it.*, 2007, voce Lavoro (rapporto), n. 897.

re. Pertanto, i poteri e i controlli esercitabili in un rapporto subordinato di telelavoro sul luogo, sul tempo e sulle modalità di esecuzione della prestazione possono mutare nella forma e nella sostanza (Pizzi 2009), incidendo anche sulle stesse modalità di esercizio del potere direttivo rispetto all'attività lavorativa. Ad esempio, dal fatto che il collegamento telematico con l'impresa non sia continuo si evince l'eventuale assenza di un rigido orario di lavoro da rispettare. Il datore inevitabilmente sarà portato a spostare l'ottica sui risultati dell'attività svolta e la retribuzione potrebbe rimanere legata all'orario di lavoro solo per la parte soggetta a controllo diretto.

L'attenuarsi del potere direttivo<sup>13</sup> è comprovato dall'ulteriore circostanza per cui qualsiasi modifica della modalità telelavorata deve necessariamente essere accettata consensualmente, come avviene per il lavoro autonomo (Santoro Passarelli 2009b), limitando nei fatti l'attuabilità dello *jus variandi* datoriale.

Come detto in precedenza, anche nell'attribuzione di mansioni il datore può vedere limitato l'esercizio del proprio potere, quando il tele-dipendente può rifiutare la nuova assegnazione di sede, impugnando il relativo provvedimento, senza rischio di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in quanto non influente sulla prestazione pattuita in termini di "energie lavorative" (Gallo 2009).

Lo stesso potere disciplinare<sup>14</sup>, tipico del lavoro subordinato, che consente al datore di punire la violazione degli obblighi di diligenza e fedeltà senza compromettere la continuità del rapporto di lavoro subordinato, può assumere una nuova veste proprio attraverso il concetto di diligenza contenuto nel potere disciplinare stesso. La diligenza abbinata all'autonomia esecutiva degli obblighi contrattuali diviene, infatti, misura della qualità e della quantità della prestazione finale (Santoro Passarelli 2009b). Il criterio attuativo della diligenza va ricercato nell'autoresponsabilità del lavoratore nel determinare il valore ultimo della prestazione secondo i requisiti qualitativi minimi concordati con il datore. L'autovalutazione diviene criterio di determinazione della prestazione, non in modo autoreferenziale, ma riconosciuto dal datore attraverso l'emersione dell'utilità finale misurata secondo parametri negoziati con il lavoratore. In questo modo, il legame tra le energie lavorative e il valore finale della prestazione viene gradualmente sostituito dai parametri di valutazione negoziati di volta in volta tra le parti.

Dal punto di vista della sicurezza e del controllo dell'attività, le difficoltà iniziali del telelavoro erano dovute anche alla *vexata quaestio* del collegamento telematico continuo tra dipendente e sede di lavoro. Tale collegamento si configurava all'interno di un controllo assoluto del datore, *contra legem* a norma dell'originario art. 4 dello Statuto dei lavoratori<sup>15</sup>. Anche se il riferimento storico di questa norma erano le riprese televisive piuttosto che i controlli per via telematica, le recenti modifiche normative ne hanno articolato diversamente l'antigiuridicità, ponendone l'applicabilità sotto una condizione di natura tecnico-funzionale. La modifica legislativa ha mirato ad adeguare la disciplina esistente all'evoluzione tecnologica, separando in due specie i controlli a distanza<sup>16</sup>. La prima riguarda l'originario controllo a distanza dei lavoratori, possibile solo previa autorizzazione

<sup>13</sup> C.c., artt. 2103 e 2104, c. 2.

<sup>14</sup> Il potere disciplinare ex 2106 c.c., proceduralizzato dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori (sanzioni disciplinari).

<sup>15</sup> L. n. 300/1970.

<sup>16</sup> Art. 4, L. n. 300/1970, come sostituito dall'art. 23, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 151, a norma dell'art. 1, c. 4, l. 10 dicembre 2014, n. 183.



e motivato esclusivamente da esigenze di sicurezza, organizzative, produttive e di tutela del patrimonio aziendale. La seconda si riferisce al nuovo controllo tramite gli strumenti di lavoro (computer, *tablet*, *smartphone*, ecc); essa non prevede l'autorizzazione preventiva (come la precedente) essendo questa implicita nell'accettazione, da parte del dipendente, dell'uso di dispositivi per le proprie mansioni o per un determinato incarico; il tutto al solo fine di verificare abusi, ma sempre nel rispetto della *privacy*.

In questi casi spetta proprio alle parti contrattuali curare l'applicazione del controllo tramite un accordo, a tutela del dipendente (Fezzi 2009). Diviene così opportuno il decentramento della regolamentazione per conformare il controllo di ogni singolo caso alle disposizioni del nuovo art. 4.

Il controllo del datore investe anche la prestazione del lavoratore con il monitoraggio della sua attività, al fine di valutarne la rispondenza alle direttive. In questo caso, poiché la regolamentazione contrattuale prevede che occorra un consenso sindacale per confrontare la *performance* se i parametri di misurazione della prestazione non rispondono a valori medi e anonimi (Stanchi 2009), il confronto-controllo acquista un senso solo in un processo produttivo omogeneo e standardizzato nei risultati, dove la non corrispondenza del singolo ai parametri medi generali ha come diretta conseguenza l'abbassamento dell'utilità finale della prestazione.

Infine, l'utilizzo della modalità telematica incide sullo stesso controllo sulla persona che eroga la prestazione, in quanto, una volta aperto il collegamento via *pc*, non sembra esserci alternativa alla fiducia del datore nella correttezza del dipendente, cosicché l'affidamento riposto *ab origine* in colui che telelavora prende il posto del tradizionale controllo diretto sulla persona quando questa è presente in sede (Gallo 2009).

## 5. Dequalificazione giuridica del “tipo subordinato”

Come anticipato, per risolvere le questioni di disciplina applicabile nascenti dall'ambiguità tra la forma contrattuale adottata e il reale contenuto del rapporto (diritti ed obblighi), la giurisprudenza adotta un metodo particolare. Quando l'attività è al confine tra autonomia e subordinazione e vi sono chiari tentativi di elusione del tipo, essa ha elaborato alcuni indici fondamentali che consentono il riconoscimento degli istituti tipici del lavoro subordinato. Si tratta dei casi in cui il rapporto di lavoro si svolge al confine fra eterodirezione e autodirezione; fra orario fisso di lavoro e orario flessibile; tra sede di lavoro determinata e sede di lavoro indeterminabile e la questione giurisprudenziale riguarda la riconduzione del rapporto al tipo definito dall'art. 2094 c.c.

I criteri elaborati nascono dalla necessità di combattere fenomeni di raggio della subordinazione; tuttavia, in una rilettura applicativa *a contrario* essi offrono una interpretazione sperimentale della fattispecie di per sé subordinata nella forma, per verificare se un rapporto di lavoro così definito *ab origine* trovi la conferma nei fatti degli elementi costituenti il tipo, anche se l'attività è svolta per via telematica.

Nell'attività interpretativa gli indici principali utilizzati per dimostrare l'esistenza di un rapporto subordinato sono: la presenza del potere direttivo del datore (eterodirezione vs autodirezione); l'oggetto della prestazione di lavoro: se obbligazione di mezzi, intesi come “energie lavorative” (o *locatio operarum*) od obbligazione di risultato (o *locatio operis*); l'assunzione o meno del rischio d'impresa; l'inserimento del soggetto nell'organizzazione produttiva dell'impresa (Lepore 2009).

Il potere direttivo datoriale rappresenta un criterio necessario ma non sufficiente a classificare un rapporto come subordinato. Il potere può essere esercitato, infatti, con diversa intensità dal datore in ragione della posizione organizzativa ricoperta dal lavoratore e dal contenuto della prestazione professionale: crescendo il livello della posizione all'interno dell'organizzazione ed i contenuti professionali e tecnici della prestazione, tende a diminuire il potere: più rigoroso, in caso di prestazioni di lavoro a basso contenuto professionale (basso affidamento all'*intuitus personae*); molto più allentato in caso di prestazioni ad alto valore aggiunto (alto affidamento all'*intuitus personae*), sino alla sua effettiva assenza d'uso (nei casi di autodirezione). In queste situazioni, il potere direttivo rimane allo stadio potenziale.

Quanto all'oggetto della prestazione, per il lavoro subordinato esso è riposto nello svolgimento di un'attività (la prestazione di energie lavorative) mentre per il lavoro autonomo si trova nel risultato della stessa (*ex* 2222 c.c.); tuttavia, è importante sottolineare che la distinzione netta dell'oggetto della prestazione è stata sottoposta a revisione, come evidenziato anche nella giurisprudenza civile: "In realtà, in ogni obbligazione si richiede la compresenza sia del comportamento del debitore che del risultato, anche se in proporzione variabile, sicché molti autori criticano la distinzione poiché in ciascuna obbligazione assumono rilievo così il risultato pratico da raggiungere attraverso il vincolo, come l'impegno che il debitore deve porre per ottenerlo"<sup>17</sup>. La stessa Cassazione civile richiama in tali circostanze l'importanza dei principi di buona fede per il corretto adempimento di una prestazione professionale. Specialmente nelle nuove professioni e concordemente alla giurisprudenza civile citata, è necessaria la presenza di entrambe le tipologie di obbligazione, seppur con peso variabile in base ad esigenze e modalità di esecuzione. Il telelavoro conseguentemente si adegua, così che, in alcune attività la modalità operativa può essere difficilmente controllabile durante lo svolgimento, a differenza del suo risultato che, anzi, va a costituire l'oggetto della prestazione stessa (ad esempio: il pezzo giornalistico, lo sviluppo o la modifica di un *software*).

La presenza della sola obbligazione di risultato escluderebbe il rapporto subordinato ma, se tale rapporto fosse stato formalizzato assieme all'obbligazione, come nella nostra ipotesi, la fungibilità giuridica tra le due tipologie di rapporto discenderebbe dalla sola intenzione delle parti, con una riserva sulla remunerazione che non potrebbe essere interamente legata al risultato come nel lavoro autonomo.

Nell'applicare *a contrario* anche l'indice di assunzione del rischio, è noto come nel lavoro subordinato questo grava, in genere, sul datore, poiché il lavoratore riceve la retribuzione a prescindere dai costi di gestione dell'imprenditore; di contro, nel lavoro autonomo la prestazione può anche non essere ricompensata in quanto il rischio *operis* grava sul lavoratore. Tuttavia, anche in presenza di lavoro subordinato, può esserci una porzione di rischio gravante sul lavoratore, ma in una forma particolare, rappresentata dalla corresponsione in forma variabile di una parte della retribuzione secondo determinati livelli di qualità o quantità della prestazione, ma sempre nel rispetto dell'art. 36 della Costituzione.

<sup>17</sup> Cass., sez. un. civili, 11 gennaio 2008, n. 577, in *Foro it.*, 2008, I, 455, sulla responsabilità medica, dove si afferma inoltre che: la "dicotomia tra obbligazione di mezzi e di risultato, spesso utilizzata al fine di risolvere problemi di ordine pratico, [...] attraverso l'individuazione di doveri di informazione e di avviso [...], definiti accessori, ma integrativi rispetto all'obbligo primario della prestazione, e ancorati a principi di buona fede, [...] indispensabili per il corretto adempimento della prestazione professionale in senso proprio [...]".

Tale configurazione del rischio è normale in prestazioni professionalizzate, ma è presente, in modo marginale, anche nelle forme più semplici di telelavoro subordinato, come nei *call center* (Vitaletti 2012).

Il criterio giurisprudenziale inerente l'inserimento nell'organizzazione produttiva del datore di lavoro opera nel presupposto che fuori dell'organizzazione (cioè nel caso di lavoro autonomo) non potrebbe essere esercitato il potere direttivo; tuttavia, se la subordinazione fosse già sottoscritta e prevedesse anche un collegamento telematico del dipendente con la sede aziendale, lo stesso collegamento garantirebbe l'inserimento nell'organizzazione datoriale, affievolendo nel contempo il potere direttivo tipico. Quindi, se per la giurisprudenza il coordinamento strutturato tra spazio e tempo del lavoratore (sede fissa e orario rigido) nello svolgere l'attività è un indice di subordinazione, commutando i termini della questione si può dire che, in presenza di subordinazione, la volatilità dei riferimenti spazio-tempo della prestazione (sede mobile e orario non definito) può inficiare il pieno controllo *operarum*, a favore però del controllo *operis*, senza per questo escludere il dipendente dall'organizzazione dell'impresa.

Accanto agli indici fondamentali della subordinazione sono stati elaborati dalla giurisprudenza anche indici sussidiari (o accessori) di carattere extragiuridico. Più che altro si tratta di indizi (ex 2729 c.c.), che possono far presumere in modo grave, preciso e concordante la ricorrenza della subordinazione, ma solo in assenza degli indici fondamentali sopra descritti. Pertanto, il loro utilizzo è finalizzato alla prova dell'esistenza del rapporto subordinato qualora, nell'effettivo svolgimento del lavoro, siano assenti gli indicatori fondamentali, con particolare riferimento alla eterodirezione. La Corte di Cassazione ha precisato comunque l'imprescindibilità del loro utilizzo congiunto, ai fini della piena *probatio* del rapporto subordinato (Lepore 2009).

Gli indicatori sussidiari individuati dai giudici sono: l'assenza di rischio; la continuità della prestazione; l'osservanza di un orario di lavoro; la cadenza e la misura fissa della retribuzione; la localizzazione della prestazione; l'utilizzo dei mezzi produttivi del datore di lavoro; l'obbligo di giustificare le assenze, solo in caso di rischio sanzione disciplinare; il lavoro a turni, se non vi è libertà di scelta del turno da parte del lavoratore<sup>18</sup>.

Il fatto che l'elemento della continuità non sia necessariamente legato alla quotidianità della prestazione o alla presenza ininterrotta sul luogo di lavoro emerge dalla posizione della giurisprudenza secondo cui la continuità della prestazione si rileva in genere nella disponibilità del lavoratore (o dedizione funzionale), in quanto è il datore a decidere tempi e modi della prestazione. Tale disponibilità è comunque graduabile nel concreto. Infatti, nei rapporti subordinati in cui si utilizza il telelavoro mobile, il datore può delegare al lavoratore tempi e modi di svolgimento, anche interamente, avendo egli fissato solo un termine ultimo per la realizzazione finale, con o senza fasi intermedie di verifica.

Anche il rispetto di un orario di lavoro non è sufficiente a qualificare un rapporto come subordinato; d'altro canto, un rapporto subordinato in cui non si rispetti un orario fisso,

<sup>18</sup> Alcuni di essi come l'assenza del rischio e la localizzazione della prestazione, intesa come inserimento nell'organizzazione dell'impresa, rientrano anche tra gli indici fondamentali visti in precedenza. La giurisprudenza tuttavia, nell'attuare la qualificazione del rapporto attraverso gli indici, nei casi in cui si avvale soltanto del criterio della eterodirezione, degrada i due citati da fondamentali ad accessori. Diversamente accade quando i giudici operano una valutazione complessiva degli indici sintomatici, in tal caso tali elementi mantengono il rango di fondamentali.

presenta aspetti di autonomia nell'esecuzione insoliti per il tipo, ma oggi presenti specialmente nelle prestazioni per via telematica di servizi/prodotti specialistici o professionali. In relazione al luogo di esecuzione della prestazione di lavoro, nel lavoro autonomo esso non costituisce un elemento qualificante della fattispecie: il lavoratore autonomo è libero di eseguire la propria prestazione in qualsiasi luogo, in qualsiasi momento, secondo le modalità che meglio realizzano l'obbligazione assunta (di risultato), rientrando tutto nella sfera di autonomia che rappresenta l'essenza del tipo contrattuale; mentre, stante la subordinazione, la presenza di una sede mobile della prestazione (*mobile telework*) comporta pressioni destrutturanti sulla relativa cornice disciplinare strutturata per i luoghi fissi. Anche la giustificazione dell'assenza fisica prende un nuovo significato, vista la difficoltà di controllare la presenza quando il luogo e il tempo di lavoro mutano, confinando la definizione di assenza sempre più nella mancanza di pura disponibilità, a prescindere dai riferimenti organizzativi tradizionali di spazio e tempo, ma all'interno di quanto convenuto tra le parti in tale ambito.

Per quanto riguarda il turno e la sua scelta, esso è legato per definizione all'orario strutturato in maniera rigida, di cui si ricerca una maggiore elasticità d'uso all'interno dell'organizzazione. Il turno applicato nel telelavoro mobile può rientrare anch'esso nello *status* di mera disponibilità, assumendo caratteri ancor più duttili in termini di inizio e fine turno, al limite senza soluzione di continuità rispetto ad un rigido orario di lavoro formalmente sottoscritto.

Tra gli indici extragiuridici rientra anche la subordinazione socio-economica dovuta alla condizione di inferiorità del lavoratore rispetto al datore di lavoro (Lepore 2009). Il criterio mostra forti sintomi di debolezza in tutti i casi in cui gli elementi a favore del lavoratore derivino da un'alta specializzazione e/o professionalità o dal peso personale all'interno dell'organizzazione. La dipendenza socio-economica lascia il campo, in questi casi, a una interdipendenza economica delle parti, a tutto beneficio di una più equilibrata concertazione nella regolamentazione del rapporto, specie nella contrattazione individuale, compensando in parte la strutturale inferiorità del lavoratore dipendente. La dipendenza socio-economica può rappresentare un rischio per il lavoratore soprattutto nelle attività altamente fungibili, caratterizzate da bassa professionalizzazione e ripetitività. Dette attività perdono sempre più peso nella società dei servizi e dell'informazione, in cui è richiesta nelle attività lavorative una sempre maggiore professionalità, preparazione tecnica e disponibilità flessibile, come sottolineato anche dalla Commissione europea<sup>19</sup>.

## 6. Recupero del *nomen iuris* e del metodo tipologico

Laddove anche gli indici abbiano fallito nel qualificare i rapporti di lavoro che si trovano *in limine* tra subordinazione e autonomia, in ultima *ratio*, la giurisprudenza ha optato per il recupero del valore del *nomen iuris* concordato inizialmente dalle parti, quale criterio qualificante il tipo (Lepore 2009, 43).

Questi casi promiscui mettono in evidenza il limite dello stesso metodo di qualificazione del rapporto. Infatti, partendo dall'applicazione sperimentale degli indici *a contrario* nei riguardi di un rapporto subordinato telelavorato, la qualificazione giuridica dovrebbe confermarne la riconducibilità all'interno del tipo legale scelto. Tuttavia, proprio il criterio sot-

<sup>19</sup> Commissione europea, Analisi annuale della crescita 2012, Bruxelles, 23 novembre 2011 Com (2011) 815.

tostante applicato storicamente dalla giurisprudenza, il “metodo sussuntivo”, rappresenta il limite applicativo degli indici qualificatori nel confronto della fattispecie concreta con quella astratta prevista dalla legge, in quanto la sussunzione ritiene esistente la subordinazione solo in presenza di tutte le peculiarità del tipo legale indicate nell'art. 2094 c.c. Diversamente avviene, invece, quando si applica il “metodo tipologico” che prende a riferimento non il tipo legale ma il tipo normativo; esso si basa su di un ragionamento di sintesi, un procedimento di approssimazione del caso concreto al tipo, senza la necessità che tutti gli elementi propri del tipo siano presenti ai fini del giudizio di qualificazione. Attraverso il metodo tipologico si applica una qualificazione più pragmatica, più idonea a sollecitare l'interpretazione del caso singolo, più vicina in sostanza agli interessi realizzati in concreto, meno ancorata alla norma generale che definisce unitariamente il concetto di subordinazione.

L'affermarsi di tale metodo nell'interpretazione giurisprudenziale si riconduce ad alcune carenze della nozione di subordinazione espressa nel codice, ferma al modello normativo del lavoro tradizionale d'impresa e poco sensibile alle sfaccettature della realtà socio-economica, non suscumbibili in un numero chiuso di fattispecie organizzative. Una variante peculiare del metodo citato è rappresentata da quello “tipologico funzionale”, secondo cui la reale natura del rapporto è desumibile dall'analisi di uno o più indici della subordinazione, analisi correlata alle finalità del contratto di lavoro nella specifica ipotesi concreta e non alle procedure operative attuate per eseguire la prestazione (Lepore 2009, 44).

Pertanto, attraverso il metodo tipologico, si inseriscono nella fattispecie legale del lavoro subordinato (2094 c.c.) anche caratteri extragiuridici (specie socio-economici), con la conseguenza di estendere l'ambito applicativo delle tutele ai casi che non sono suscumbibili nella relativa fattispecie legale. Il diffondersi di forme di “lavoro a distanza informatico” (vale a dire del telelavoro) ha rappresentato proprio uno dei fatti che hanno imposto l'avvio di un dibattito sul tema della subordinazione e dell'idoneità di questa categoria a ricomprendere nel proprio ambito le nuove tipologie di lavoro.

Una volta accertato dai fatti l'evidenza del tipo di rapporto, vi è l'esigenza di una disciplina del lavoro che rifletta il particolare assetto degli interessi organizzativi.

Tale esigenza è stata già assecondata dal legislatore, ma solo attraverso puntuali deroghe alla disciplina dell'organizzazione, come nel caso della contrattazione di prossimità<sup>20</sup>, anche se riconosciute come eccezionali da parte della giurisprudenza costituzionale<sup>21</sup>. L'opportunità di rimodulare una parte delle garanzie è utile specialmente laddove consenta di non svilire l'esistenza stessa del rapporto di lavoro (Lepore 2009, 46).

## 7. L'assetto degli interessi nel telelavoro: diritto del telelavoro vs tele-diritto del lavoro

Il progresso tecnico continua a modificare in modo sempre più complesso la stratificazione sociale dei lavoratori generando nuove attività, nuove modalità produttive e nuove

<sup>20</sup> D.L. 13 agosto 2011, n. 138, art. 8, convertito con modificazioni dalla L. n. 148/2011.

<sup>21</sup> Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza emessa in relazione alla contrattazione di prossimità (4 ottobre 2012, n. 221), che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, cc. 1, 2, e 2-bis, L. n. 148/2011: “le materie, nelle quali la contrattazione collettiva di prossimità è destinata a operare, appartengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Trattandosi di norma avente carattere chiaramente eccezionale, non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati”.

professionalità. Il cambiamento culturale incide sulle tradizionali divisioni in classi e sulle relative identità collettive (Volpi 2010), tanto che le domande sociali sempre più frammentate e numerose difficilmente trovano una rappresentanza nei tradizionali schemi di aggregazione, sia legislativi che contrattuali.

Neanche il telelavoro si sottrae alle trasformazioni culturali in essere e lo dimostra attraverso la crescente indipendenza del lavoratore, espressa in termini di autonomia nell'esecuzione e autoresponsabilità sui risultati. Ciò comporta una sempre più netta distinzione tra contratti ordinari, in cui la modalità esecutiva telematica è attuabile mediante una modifica negoziale del rapporto, e nuovi contratti, in cui l'utilizzo telematico è previsto con l'originario consenso contrattuale.

Il datore, nel selezionare i candidati per un'attività telelavorata, accetta *ab origine* di perdere una parte del proprio controllo confidando nel maggiore valore finale della prestazione.

Tuttavia, la sostituzione tra "controllo datoriale" e "autoresponsabilità del dipendente" non può avvenire *ex lege* secondo criteri generali, poiché ogni forma di telelavoro va inquadrata in una specifica organizzazione e tale specializzazione può avvenire solo attraverso la mediazione dei rappresentanti sindacali e datoriali, con i diversi strumenti contrattuali a loro disposizione (nazionale, aziendale, individuale). La disciplina dell'organizzazione verrebbe così riadattata, partendo dai casi concreti, ma sempre all'interno di linee guida generali (*soft law*).

Attraverso i diversi livelli di negoziazione, potrebbe strutturarsi una disciplina in grado di delineare efficacemente le novità organizzative del mondo del lavoro. Il criterio guida per strutturare la disciplina organizzativa dovrebbe essere la collocazione del potere di deroga di alcuni istituti del lavoro subordinato, laddove la regolazione degli interessi risulti più soddisfacente alle parti, attraverso la destrutturazione annunciata dei contenuti giuridici dell'organizzazione, non negando ma costruendo una realtà normativa del rapporto subordinato che asseconi la realtà organizzativa in formazione. Nel contesto descritto, l'uso del metodo tipologico e la sua pragmatica esegesi dell'attività lavorativa, ponendo l'attenzione sull'effettività, anche funzionale, dei rapporti in essere, porta indirettamente ad un ampliamento della definizione legale della fattispecie tipica, eludendo le difficoltà di sussunzione delle nuove realtà organizzative.

Ogni stadio di contrattazione dovrebbe definire i propri spazi e limiti nella disciplina dell'organizzazione del lavoro, demandando ai livelli inferiori gli istituti negoziabili per una maggiore efficienza ed efficacia riguardo alla prestazione concordata. I criteri guida posti dalla UE, dalla Costituzione e dalla legge primaria definirebbero una cornice di valori e diritti personalissimi, indisponibili alle parti sociali, ma nel rispetto della sussidiarietà regolamentativa, opportuna nei casi concreti.

Poiché il lavoro subordinato è regolamentato all'interno di fattispecie predefinite di spazio-tempo (part-time verticale, part-time orizzontale, lavoro a tempo parziale; sede di lavoro in azienda o in un telecentro o a casa), più esse tendono a variare rendendo sempre meno individuabili i riferimenti utilizzati dalla norma, sino ad arrivare al limite alla pura disponibilità come nel telelavoro mobile, più tende a crescere l'indeterminatezza normativa nell'applicazione pratica e, di conseguenza, la telematica in questi casi viene utilizzata come sostituto della presenza fisica del datore di lavoro per i relativi controlli. Anche per questo il telelavoro sconta una limitata diffusione in ambiti tradizionali, in quanto è visto prima di tutto come un costo per l'organizzazione, sia finanziario per l'installazione delle infrastrutture di comunicazione, sia economico per la lunga e doverosa procedura di au-

torizzazione dell'accordo negoziale, da ripetere per ogni singolo progetto e sue relative modifiche.

La conseguenza per la disciplina dell'organizzazione del lavoro è che, nell'avviare la postazione di telelavoro di un dipendente a bassa qualifica e addetto ad un'attività ripetitiva, è sufficiente attuare quanto previsto dalla legge e dagli accordi nazionali di categoria; di contro, in presenza di un maggiore contenuto specialistico e professionale nella prestazione finale aumenta l'importanza negoziale di principi elastici come *l'intuitus*, la *bona fides* e la correttezza, in surroga dei diminuiti poteri datoriali e anche in vista di un eventuale contenzioso.

La graduazione nelle combinazioni contrattuali è nella pratica piuttosto estesa e in funzione delle attività, spaziando da un luogo di lavoro fisso, un tempo di lavoro rigido, modalità esecutive *standard* facilmente replicabili, bassa qualifica professionale e valutazione solo delle energie lavorative; sino ad arrivare all'assenza di un luogo fisso, assenza di orari predefiniti, modalità esecutive variabili secondo necessità e richieste (pertanto non programmabili), alta qualifica professionale e tecnica e valutazione soprattutto del risultato finale. Pertanto, la personalizzazione richiesta dal *telework* impone la scelta di strumenti contrattuali più o meno vicini all'origine del grafico, a causa rispettivamente di una minore o maggiore esigenza di flessibilità organizzativa.

Nell'assecondare, quindi, la flessibilità del lavoro nello spazio, nel tempo o nell'organizzazione del lavoro<sup>22</sup>, crescono inevitabilmente i casi in cui convivono due concetti in astratto contrastanti ma complementari nelle soluzioni reali: autonomia e subordinazione. In presenza di bassa autonomia esecutiva del lavoratore, vengono applicate le norme generali di condotta del lavoro; una volta spostata l'ottica sul risultato atteso dall'attività telelavorata, sarebbero le stesse parti in causa a definire i confini organizzativi entro cui applicare la disciplina primaria, lasciando alla contrattazione i dettagli su cui accomodare gli istituti del lavoro, nel rispetto del principio dispositivo indicato nelle linee guida della normativa nazionale ed europea (*soft law*).

In conclusione, nei rapporti di tipo subordinato si può parlare di *diritto del telelavoro* quando si è in presenza di accordi su istituti organizzativi negoziabili con la contrattazione di prossimità, attivata dove il livello di negoziazione è più efficace per gli interessi in gioco e ha, di conseguenza, il maggiore potere di deroga sulle norme superiori; mentre si applica il *tele-diritto del lavoro* quando la stessa norma che attribuisce il potere di deroga su determinate materie e finalità costituisce un *default* da applicare in assenza di una contrattazione di prossimità derogante.

La descritta tecnica di ricombinazione delle norme contrattuali dimostra la propria coerenza applicativa una volta abbinata al citato metodo tipologico; essa, infatti, è determinante per individuare la disciplina più idonea quando è necessario qualificare l'atto negoziale partendo da funzioni e finalità esistenti in concreto, difficilmente sussumibili in astrazioni del tipo contrattuale.

<sup>22</sup> Ad esempio: nella scelta delle modalità esecutive, nella presenza di una preparazione specialistica, nella capacità di autoformazione, nella scelta di come strutturare la remunerazione extra.

## 8. Tra effettività e norma nella prospettiva del telework e dello smartwork

La specializzazione del rapporto di telelavoro e le applicazioni giurisprudenziali del metodo tipologico hanno una comune chiave di lettura giuridica della realtà: l'effettività.

La stessa Corte costituzionale<sup>23</sup> ha recentemente rilevato l'importanza del legame tra effettività e rappresentatività sindacale all'interno di un rapporto di lavoro dove, in assenza di una *formale* unitarietà delle rappresentanze la Corte fa emergere, ai fini della contrattazione, il valore del *concreto* potere di tutela degli interessi rappresentati. Nella stessa occasione la Corte ricorda i mutamenti avvenuti nelle relazioni sindacali, caratterizzate ormai dalla rottura dell'unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative e dalla conclusione di contratti collettivi "separati", a testimonianza della segmentazione degli interessi dei lavoratori, tra loro non più omogenei. Per tale ragione passa in second'ordine il formale rispetto di prove convenzionali di rappresentanza, come l'essere "firmatarie di contratti collettivi", mentre di primaria importanza è la rappresentatività "nei fatti e nel consenso dei lavoratori", e un potere di qualificazione giuridica è attribuito alla concretezza della "effettiva partecipazione alle trattative". In assenza di prove convenzionali è l'effettività che legittima la rappresentanza nella contrattazione<sup>24</sup>.

Peraltro, cresce l'importanza per la giurisprudenza della "operazione ermeneutica preliminare" sulla "causa in concreto" del contratto. Intesa quest'ultima come funzione economico-individuale che garantisce liceità al risultato negoziale che nasce dall'"effettiva volontà delle parti"<sup>25</sup>; per cui anche i contratti tipici possono avere causa illecita o mancanza di causa. Tale approccio sancisce il distacco dall'astratta e statica sussunzione del negozio verso il dinamismo proprio della realtà effettiva, desunta dal fine ricercato in ogni rapporto individuale.

*De iure condendo.* Nell'evoluzione delle relazioni industriali, la derogabilità ha ispirato l'iniziativa di un disegno di legge, ancora *in fieri*, per un nuovo codice del lavoro semplificato<sup>26</sup>, che coinvolge lo stesso art. 39 della Costituzione, nella speranza di avallare una stipula di contratti collettivi con effetto *erga omnes*<sup>27</sup> ed una potenziale sussidiarietà applicativa. In particolare il disegno di legge (d.d.l.) dispone all'art. 1: "Il contratto collettivo stipulato dalla coalizione che abbia conseguito la maggioranza dei consensi nell'ultima consultazione in seno alla stessa azienda o unità produttiva [...] è efficace nei confronti di tutti i dipendenti dell'azienda medesima o di una sua unità produttiva, anche in deroga a contratti collettivi applicabili di livello superiore, o comunque a contratti stipulati da altre

<sup>23</sup> Corte cost., 23 luglio 2013, n. 231, in *Foro it.*, 2013, I, 3041 (norme impugnate: art. 19, c. 1, lett. b, L. 20 maggio 1970, n. 300).

<sup>24</sup> In conclusione, la Corte dichiara quindi "l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, c. 1, lett. b), L. 20 maggio 1970, n. 300, nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda".

<sup>25</sup> Ad esempio: Cass., sez. un. civili, sentenza del 28 giugno 2011, n. 14319, sulla natura del contratto di parcheggio.

<sup>26</sup> Atto Senato n. 986, Modifiche al libro V del codice civile in materia di attività e rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, autotutela e contrattazione collettiva (in sede referente il 16 dicembre 2013).

<sup>27</sup> Novellato art. 2071 c.c., c. 2, *ibidem*.



associazioni"; e ancora al c. 4: "Nel caso di contrasto fra più contratti collettivi stipulati da associazioni o coalizioni sindacali maggioritarie nei rispettivi ambiti, si applica quello stipulato al livello inferiore". Il nuovo codice prevede inoltre<sup>28</sup> una sorta di complemento normativo dei diritti, tra contratto collettivo e contratto individuale, disponendo un potere di deroga in favore della disposizione contrattuale più favorevole al lavoratore<sup>29</sup>.

L'esigenza di dare ordine quanto prima alla disciplina in questione, in ragione anche della sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale, ha dato vita ad un secondo d.d.l.<sup>30</sup>, anticipatore della novella dell'art. 2071 c.c. sul principio dell'autonomia collettiva: il d.d.l. attribuisce il potere di regolare i rapporti di lavoro con efficacia diretta in capo a tutti gli appartenenti a una determinata categoria, definita dal contratto. Come precisato nello stesso d.d.l., tale regola vale solo per la contrattazione di livello inferiore, per quella nazionale occorre preliminarmente una modifica dell'articolo 39 della Costituzione. Lo strumento legislativo punta sulla tutela dell'accordo collettivo, laddove sottoscritto, "limitandosi a dettare una disciplina applicabile per *default* in tutti gli altri casi; disciplina che ha comunque carattere recessivo rispetto all'eventuale disciplina collettiva sopravvenuta".

Una iniziativa legislativa di rilievo riguarda la novità del mondo del lavoro: lo *smart working*. Esso rappresenta attualmente la specie organizzativa più avanzata in termini di flessibilità e tecnologia di comunicazione, affine al *teleworking* più avanzato e oggetto di un progetto di legge presentato all'inizio del 2014 e approvato definitivamente, dopo diversi passaggi, il 10 maggio 2017<sup>31</sup>. Il suo presupposto è la possibilità di lasciare ai dipendenti la libertà di lavorare dove e quando ritengano più opportuno. Nelle fattispecie attuabili, da una parte decadrebbero *ex lege* i vincoli di spazio e tempo a favore della flessibilità organizzativa e a vantaggio del lavoratore; dall'altra parte ne guadagnerebbe l'azienda in termini di produttività e minori costi fissi. Gli stessi firmatari del progetto di legge originario non nascondono l'importanza del necessario e stringente patto tra dipendente e impresa, basato molto più sulla fiducia reciproca e sulla valutazione del risultato finale, confermato anche dalle diverse analisi dell'osservatorio sullo *smart working*<sup>32</sup> che, in ulti-

<sup>28</sup> Novella dell'art. 2075 c.c.: "Efficacia del contratto collettivo sul rapporto individuale".

<sup>29</sup> In particolare dispone che: "Il contratto collettivo e il contratto individuale stabiliscono se e sotto quali condizioni si determini assorbimento fra trattamenti della stessa natura oggetto di pattuizione in entrambi i contratti. Nel caso di concorso di disposizioni fra loro contrastanti prevale quella più favorevole al lavoratore o collaboratore".

<sup>30</sup> Atto Senato n. 993, Disposizioni in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro e contrattazione collettiva, art. 2 (in sede referente il 20 settembre 2013).

<sup>31</sup> Tale nuova specie organizzativa è definita come "prestazione di lavoro subordinato [...] al di fuori dei locali aziendali, per un orario medio annuale inferiore al 50 per cento dell'orario di lavoro normale, se non diversamente pattuito; [...] lavoro da remoto (*smart working*), diverse dal telelavoro di cui all'Accordo quadro europeo del 16 luglio 2002 recepito dall'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004"; Atto Camera (A.C.) 2014, *Norme finalizzate alla promozione di forme flessibili e semplificate di telelavoro*, (in sede referente il 16 aprile 2014). Il progetto di legge è stato esaminato e rinviato nel 2015 il 4 e 11 novembre e, infine, l'1 dicembre. In quest'ultima data è stato abbinato all'atto A.C. 3120, presentato il 15 maggio 2015, *Disposizioni concernenti la flessibilità dell'orario di lavoro, la cessione delle ferie per fini di solidarietà e l'istituzione della banca delle ore*. Entrambi gli atti sono stati assorbiti dall'A.C. 4135, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*, approvato alla Camera con modifiche il 9 marzo 2017, approvato definitivamente al Senato il 10 maggio 2017 (S.2233-B), infine L. n.81/2017.

<sup>32</sup> School of management del Politecnico di Milano - Osservatorio sullo smart working, La diffusione e i benefici dello smart working in Italia, report 17 febbraio 2014; Smart working: scopriamo le carte, Convegno ed. 2015; (Smart) Work in progress!, Convegno 12 ottobre 2016.

mo, afferma come il 2016 sia stato un anno di svolta per lo *smart working* in Italia; tuttavia, in merito non sono mancati i *caveat*: “Le organizzazioni devono però evitare l’errore di farsi trascinare dall’effetto moda, introducendo un cambiamento solo superficiale, senza cogliere l’opportunità di ripensare profondamente cultura e modelli organizzativi per liberare nuove energie dalle persone. Fare davvero *smart working*, cioè, è un percorso lungo e profondo di continua evoluzione. Significa andare oltre l’introduzione di singoli strumenti e creare un’organizzazione orientata ai risultati, fondata su fiducia, responsabilizzazione, flessibilità e collaborazione”; e ancora, “un progetto di *smart working* dovrebbe agire su più leve – flessibilità di luogo, flessibilità di orario, riorganizzazione degli spazi e creazione di un sistema di *performance management* per obiettivi”<sup>33</sup>. Rappresenta, anche nel nostro grafico, il punto più alto di flessibilità del lavoro subordinato, in parte autonomo, raggiungibile solo con opportuni Contratti individuali.

Nonostante l’evoluzione organizzativa presenti diversi progetti di *smartwork* nelle imprese, la legge 10 dicembre 2014, n. 183<sup>34</sup>, con le sue deleghe legislative sul lavoro, rivolge solo un timido sguardo riformatore alla contrattazione aziendale<sup>35</sup>, evidenziando la difficoltà del legislatore nel definire uno strumento idoneo a gestire la flessibilità delle mansioni<sup>36</sup> e dei tempi di lavoro e di vita, senza nocumento per la tutela, la professionalità e la retribuzione del lavoratore. Altre deleghe legislative sono raccolte nella L. 7 agosto

<sup>33</sup> La Direttiva generale per l’azione amministrativa 2016, emanata dal Presidente della Corte dei conti il 22.04.2016, nel presentare come la Corte nell’organizzazione del lavoro si stia indirizzando verso la sperimentazione di “nuove concezioni e logiche di prestazione dell’attività lavorativa”, riporta come obiettivo cui tendere proprio lo *smart working*, rammentando al riguardo come sia necessario “il ripensamento e superamento dei tradizionali vincoli legati a luoghi e orari”, in cui è riconosciuta al personale “maggiore autonomia nel definire - in modo concordato - le modalità della prestazione lavorativa”, ma “a fronte di una rafforzata responsabilizzazione sui risultati.”

<sup>34</sup> *Deleghe al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.*

<sup>35</sup> Il D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 80, *Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, in attuazione dell’art. 1, cc. 8 e 9, L. 10 dicembre 2014, n. 183, prevede all’art. 25, c. 1, la destinazione nel triennio 2016-2018, in via sperimentale di “una quota pari al 10 per cento delle risorse del fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello”, e ancora al c. 2, “ulteriori azioni e modalità di intervento in materia di conciliazione tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l’adozione di linee guida e modelli finalizzati a favorire la stipula di contratti collettivi aziendali”.

<sup>36</sup> In questa direzione procede la legge per riorganizzare la pubblica amministrazione (7 agosto 2015, n. 124, art. 11, c. 1, lett. i) che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in tema di dirigenza pubblica anche in deroga all’art. 2103 c.c. per i dirigenti, e D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni*, su delega dell’art. 1, c. 7, L. n. 183/2014. Infatti, l’art. 3 “Disciplina delle mansioni”, novellando l’art. 2103 c.c., contribuisce a rendere più malleabile il riposizionamento del lavoratore all’interno dell’organizzazione del lavoro, laddove viene previsto che il lavoratore possa essere assegnato a qualunque mansione del livello di inquadramento, così com’è previsto nel lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (art. 52 D. Lgs. n. 165/2001), purché rientranti nella medesima categoria e non più soltanto a mansioni “equivalenti”, a mansioni, cioè, che implicano l’utilizzo della medesima professionalità. Viene altresì prevista la possibilità di accordi individuali, “in sede protetta”, tra datore di lavoro e lavoratore che possano prevedere la modifica anche del livello di inquadramento e della retribuzione al fine della conservazione dell’occupazione, dell’acquisizione di una diversa professionalità o del miglioramento delle condizioni di vita, finalità peraltro già utilizzate come presupposto per l’attuazione del telelavoro sino ad oggi.

2015, n. 124, di riforma della pubblica amministrazione<sup>37</sup> ed hanno l'obiettivo dichiarato di attuare il telelavoro, anche in forme sperimentali, al fine di tutelare le cure parentali e per testare nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, al fine di estenderne la pratica, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti; viene inoltre ribadito che l'adozione di tali misure organizzative come obiettivi costituisce oggetto di valutazione della *performance* organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche, le quali dovranno monitorarne l'impatto sull'efficacia e sull'efficienza della propria azione.

Le stesse leggi di Stabilità 2016<sup>38</sup> e di Bilancio 2017<sup>39</sup>, che ne innalzano i tetti, hanno previsto incentivi economici alla contrattazione decentrata, sia pure solo per il settore privato, e il decreto interministeriale sottoscritto per disciplinare l'erogazione dei premi di risultato, firmato il 25 marzo 2016, inserisce i servizi di *welfare* aziendale tra i possibili benefici (educazione e istruzione per i figli, assistenza per anziani ecc.), aprendo alla integrazione sostanziale tra vita lavorativa e famiglia. Inoltre, il decreto citato incentiva la rimodulazione decentrata (aziendale o territoriale) dell'orario di lavoro non straordinario, per riorganizzare l'attività al fine di migliorare prodotti e processi, sino all'attuazione, per un periodo congruo, di un vero e proprio lavoro agile quale modalità flessibile di esecuzione del rapporto subordinato, anche grazie ad un maggior coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro.

Attuare il telelavoro, o lo *smart working*, per un numero minimo di personale pubblico, è ormai divenuto elemento di valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e di tutta la pubblica amministrazione<sup>40</sup>. Tuttavia, nello slancio riformista lo stesso legislatore è tornato sui suoi passi rispetto al testo originario del progetto di legge, in cui si ambiva ad estendere la novità ad almeno il 20 per cento dei dipendenti pubblici.

Il presupposto per una buona riuscita del progetto risiede anche nell'infrastruttura tecnologica e nella formazione telematica e manageriale effettuata ad ogni livello, opportunamente abbinate ad un'adeguata disciplina dell'organizzazione<sup>41</sup>. Si tratta di elementi portanti per la riforma della pubblica amministrazione, la quale si prefigge un dichiarato fine multiplo come: "partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche"; semplificazione dei "processi decisionali"; "acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti"; "riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base"; "semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso la previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici".

<sup>37</sup> *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, L. 7 agosto 2015, n. 124, art. 14, *Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche* (attuativo delega dell'art. 1, cc. 8 e 9, L. n. 183/2014). Per i datori di lavoro privati, il recente D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 80, attuativo della medesima delega, all'art. 23 dispone che se, per esigenze di conciliazione vita-lavoro, utilizzano il telelavoro nell'organizzazione, vi è la possibilità di escludere i telelavoratori "dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti", anche con l'intento di estendere l'area comune d'interesse applicativo.

<sup>38</sup> L. n. 208 del 28 dicembre 2015, art. 1, cc. 182-191.

<sup>39</sup> L. di Bilancio n. 232 dell'11 dicembre 2016, art.1, cc. 160-162, in tema di premio di produttività e *welfare* aziendale.

<sup>40</sup> Art. 9, comma 7, D.L. 179/2012, c.c.m con L. 221/2012; art. 14, comma 1, legge 124/2015.

<sup>41</sup> Per un approfondimento economico, organizzativo ed ambientale, vedi pure, Atti del Convegno su *Telelavoro&smart-working nel pubblico impiego*, CUG Corte dei conti e Cadit, Roma, 2 dicembre 2015, <http://convegno-telelavoro.org>.

## 9. Conclusioni

Il “telelavoro” si conferma come modalità lavorativa dai risvolti pluridisciplinari, che identifica realtà tecniche e organizzative differenti, al punto che, ad oggi, manca di una definizione univoca.

Il presupposto della conoscenza della telematica e lo sviluppo di strumenti sempre più performanti nell’elaborare i dati hanno comportato la nascita di nuovi servizi in rete e di nuove professioni tecniche, ampliando rapidamente le fattispecie di telelavoro<sup>42</sup> e lo stesso lavoro informatizzato ha assunto un significato più esteso (Lucafò 2007, 33), sino alla completa ridefinizione del rapporto con la fattispecie dello *smartwork*.

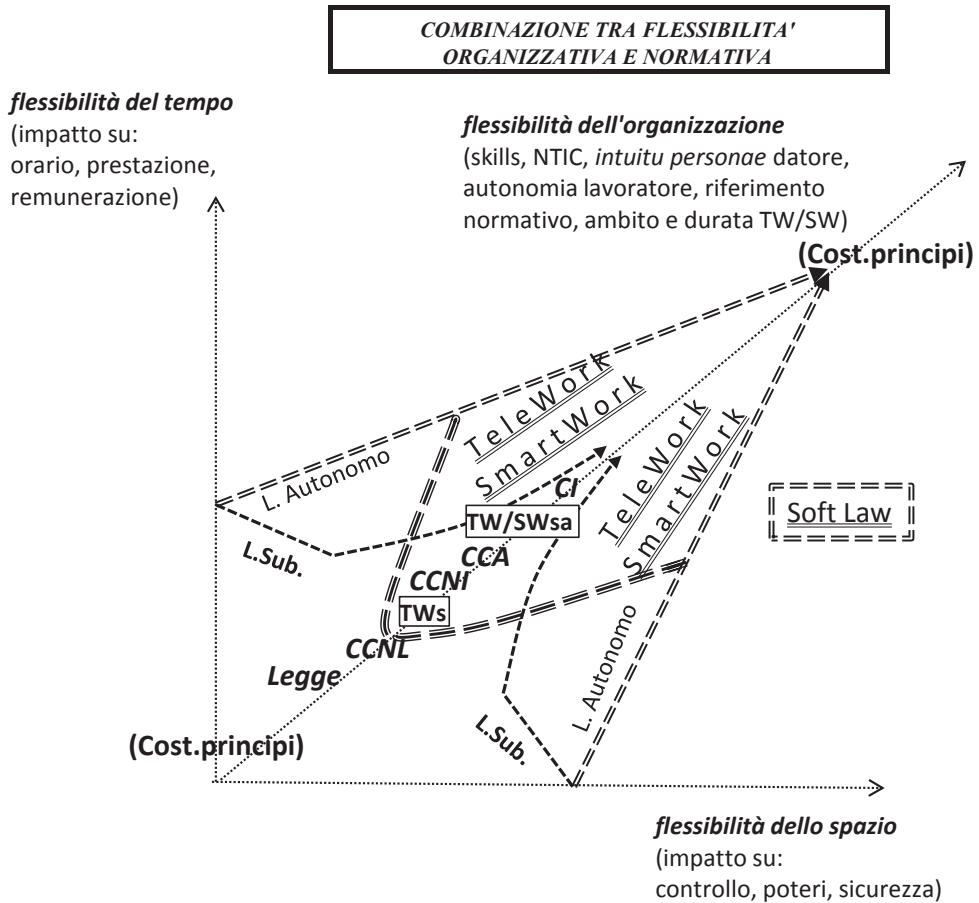
Il ritardo in Italia della sua affermazione, confermato dai raffronti con gli altri Paesi UE, è dovuto a fattori concomitanti che ne hanno caratterizzato il contesto di sviluppo. A tal proposito possono essere richiamati l’assenza di programmi condivisi e incentivanti da parte del decisore politico; il ritardo nella diffusione della banda larga e conseguente difficoltà di attuazione dell’Agenda digitale; l’incompleta dematerializzazione delle attività, in particolare nella pubblica amministrazione; la scarsa educazione digitale dei cittadini prima e dei lavoratori pubblici poi; i criteri manageriali, specie nel pubblico impiego, legati ancora a un modello organizzativo di tipo gerarchico-omogeneo (mansioni) piuttosto che cooperativo-eterogeneo (professioni) e, infine, i limiti derivanti da una regolamentazione non adeguata all’evoluzione organizzativa.

Per auspicare una concreta riuscita delle riforme che sia d’impulso all’organizzazione del lavoro, la regolamentazione dovrebbe dare maggior enfasi alla qualificazione giuridica del fatto, delegando a garanzia sussidiaria il precetto astratto della norma. Lo strumento della contrattazione decentrata recupererebbe una natura più consona agli interessi che si propone di tutelare, anche in ambiti ancora non convenzionali come il *welfare* negoziato e lo *smartwork*.

Un indirizzo giuridico tangibile per la disciplina dell’organizzazione del lavoro è già affiorato dall’accresciuto valore giuridico dell’effettività rispetto all’astrattezza normativa, emerso sia dalla citata sentenza della Corte costituzionale, contro l’esclusione di rappresentanze reali, sia dall’importanza preliminare della causa in concreto, contro la sussunzione di cause legittime ma illecite, sia dalla crescente applicazione giurisprudenziale del metodo tipologico, contro l’elusione normativa del rapporto subordinato, e sia, infine, dalla rivalutazione del peso giuridico della contrattazione di prossimità, contro l’erosione normativa del rapporto dipendente quando abbinato al telelavoro.

<sup>42</sup> Sviluppatori software, consulenti di servizi per l’impresa, gestori database, tablet, pc portatili, reti mobili ad alta velocità ecc. Telelavoratori mobili principalmente.

**Figura 1 - Combinazione tra flessibilità organizzativa e normativa**



L.S.: Lavoro Subordinato  
 TW/SW: TeleWork/SmartWork  
 Lavoro Autonomo

esempi di posizionamento del TeleWork (TW) o SmartWork (SW) subordinato (s) e misto (sa):

- TWs** = domestico, ufficio satellite, call center
- TW/SWsa** = mobile, impresa virtuale, servizi avanzati on line

## Bibliografia

- Atto Camera n. 4135 (AS 2233-B), Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, approvato definitivamente al Senato il 10 maggio 2017
- Atto Senato n. 993, Disposizioni in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro e contrattazione collettiva (in sede referente, 20 settembre 2013)
- Atto Senato n. 986, Modifiche al libro V del codice civile in materia di attività e rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, autotutela e contrattazione collettiva (in sede referente, 16 dicembre 2013)
- Caponetti S. (2009), Il consenso e la volontarietà nel rapporto di telelavoro, *Lavoro e previdenza oggi*, n. 6, p. 743
- Cass., sez. lav., 5 aprile 2007, n. 8596, in *Rep. Foro it.*, 2007, voce "Lavoro (rapporto)", n. 996, 458
- Cass., sez. un. civili, sentenza del 28 giugno 2011, n. 14319, sulla natura del contratto di parcheggio
- Cass., sez. lav., 18 luglio 2006, n. 16379, in *De Iure Publica*
- Cass., sez. un. civili, 11 gennaio 2008, n. 577, in *Foro it.*, 2008, I, 455
- Cass., sez. un. civili, 24 novembre 2006, n. 25033, in *Foro it.*, 2007, I, 786
- Cass., sez. lav., 19 ottobre 2007, n. 21954, in *Rep. Foro it.*, 2007, voce "Lavoro (rapporto)", n. 897
- Cod. civ., artt. 2103, 2104, c. 2, 2106, 2222
- Commissione europea, Analisi annuale della crescita 2012, Bruxelles, 23 novembre 2011 Com (2011) 815
- Corte cost., Sentenza emessa in relazione alla contrattazione di prossimità (4 ottobre 2012, n. 221)
- Corte cost., 23 luglio 2013, n. 231, in *Foro it.*, I, 3041
- Corte conti, Direttiva generale per l'azione amministrativa 2016, emanata dal Presidente il 22.04.2016
- Corte conti (Cug) e Cadit (2015), Atti del Convegno Telelavoro&smart-working nel pubblico impiego (2015), Roma, 2 dicembre, <<http://convegno-telelavoro.org>>
- Di Nicola P. (a cura di), (2002), *Corso avanzato di Sociologia dell'organizzazione*, Roma, La Sapienza, <[www.telelavoro.rassegna.it](http://www.telelavoro.rassegna.it)>
- D. Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, *Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 97/42/CEE e 1999/38/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro*
- D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*
- D. Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, *Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro*
- D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, *Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007 n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*
- D.L. 18 ottobre 2012, n.179, c.c.m con legge 17 dicembre 2012, n.221, Art. 9, comma 7, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*
- D.L.13 agosto 2011, n. 138, art. 8, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*

- D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 80, *Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*
- D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni*
- Di Nicola P., Mingo I. (2010), *E-Society. Strumenti e percorsi di analisi della società in rete*, Roma, Ediesse
- Fezzi M. (2009), Diritti sindacali, controllo del remote worker e contrattazione collettiva, *Lav. giur.*, 669
- Frediani M. (2002), Telelavoro ed accordo quadro europeo, *Lav. giur.*, n. 11
- Gallo A. (2009), Prova della sopravvenuta inutilizzabilità del telelavoro ai fini del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Il commento a sentenza del Tribunale di Roma, Sez. lav., 8 gennaio 2009, *Lav. giur.*, n. 6, pp. 609-614
- L. 10 dicembre 2014, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*
- L. 7 agosto 2015, n. 124, art. 14, comma 1, *Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*
- L. 11 dicembre 2016, n. 232, art.1, cc. 160-162, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*
- L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, cc. 182-191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*
- L. 20 maggio 1970, n. 300, art.4, *Statuto dei Lavoratori*
- L. 18 dicembre 1973, n. 877, *Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio*
- L. 22 maggio 2017, n.81, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*
- Lepore A. (2009), Gli indici giurisprudenziali di identificazione della fattispecie lavoro subordinato, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Torino, Utet, p. 33
- Lucafò F. (2007), *Il rapporto di telelavoro: regole giuridiche e prassi contrattuali*, Milano, Giuffrè
- Mannacio G. (2009), Dal telelavoro al remote working. I lineamenti del problema, Le implicazioni giuridiche, *Lav. giur.*, 655
- Miscione M. (2009), Il lavoro a distanza è già attuale, *Lav. giur.*, 2009, 653
- Pizzi P. (2009), Il telelavoro, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Torino, Utet, 201
- Santoro Passarelli G. (2009), Competitività e flessibilità del rapporto di lavoro, *Riv. it. dir. lav.*, 201
- Santoro Passarelli G. (2009), Il lavoro subordinato. L'identificazione della fattispecie, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Torino, Utet, 11
- School of management del Politecnico di Milano (2016), Osservatorio sullo smart working, La diffusione e i benefici dello smart working in Italia, report 17 febbraio 2014; *"Smart working: scopriamo le carte"*, Convegno ed. 2015; *"(Smart) Work in progress!"*, Convegno 12 ottobre 2016
- Solari L., Riccò R. (2009), La responsabilità sociale d'azienda e le scelte organizzative suggerite dalle nuove tecnologie, *Lav. giur.*, n. 681

- Stanchi A. (2009), Il controllo dell'adempimento della prestazione lavorativa, la data privacy e la responsabilità organizzativa dell'impresa, La natura funzionale di ogni definizione, *Lav. giur.*, n. 671
- Vitaletti M. (2012), La retribuzione nei call center, in AA.VV., *Il lavoro nei call center. Profili giuridici*, Napoli, Jovene, p. 119
- Volpi M. (2010), *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato*, Torino, Giappichelli, p. 52



Corte dei conti  
roberto.spagnuolo@  
corteconti.it

## Roberto Spagnuolo

Laureato in economia (1997) e legge (2013), per dieci anni è consulente gestionale. Dopo il concorso per economisti, dal 2008 è alla Corte dei conti. Lavora sul Rendiconto generale dello Stato e sul Referto sul costo del lavoro pubblico, dove è membro del nucleo tecnico. Nel 2017 entra nel CUG. Ha praticato il telelavoro e ne ha studiato impatti occupazionali e limiti normativi. Ha collaborato a convegni su *telework* e *smartwork*, alla Corte dei conti e all'Università E-Campus. Segue previdenza, lavoro e telematica.





# La riforma del Terzo settore e il Registro unico nazionale

## Elementi per una proposta

Anna Elisa Carbone

### Article info

#### Parole chiave

Digitalizzazione della P.A.  
Economia sociale  
Rafforzamento capacità istituzionale

#### Keywords

Digitization of P.A.  
Social Economy  
Strengthening Institutional Capacity

#### Citazione

Carbone A.E. (2017), La riforma del Terzo settore e il Registro unico nazionale. Elementi per una proposta, *Sinappsi*, 7, n. 1, pp. 143-165

### Abstract

Inapp, in base all'esperienza maturata, presenta alcune riflessioni funzionali al processo di istituzione e di coordinamento del Registro unico nazionale del Terzo settore previsto dalla Riforma. Il Registro è sia un obbligo normativo sia un'occasione da non sottovalutare per la conoscenza del settore, la trasparenza e la *governance* dello stesso. La proposta, pertanto, tiene conto: delle raccomandazioni europee a sostegno della creazione di registri amministrativi e di conoscenza statistica anche per l'economia sociale; dell'importanza di disporre di statistiche affidabili per formulare politiche, per l'assegnazione dei fondi e per il monitoraggio dei risultati; della necessità di garantire la "certezza pubblica" di iscrizione di una organizzazione al Registro per motivi di pubblicità, identificazione, autenticazione, verifica e certificazione.

*The Law n. 106/2016 "Delegation to the Government for the Reform on the Third Sector, the Social Enterprise and the Discipline of the Universal Civil Service" is the first organic reform involving the Third Sector. Inapp presents some considerations on the process of institution and coordination of the National Single Registry of the Third Sector, starting from the assumption that it can be an important tool, according to European recommendations, for public knowledge and governance of this sector.*

## 1. Il contesto evolutivo del non-profit

Il 9° *Censimento Generale Istat dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni non-profit*, alla data del 31 dicembre 2011, ha registrato l'esistenza di 301.191 organizzazioni attive nel nostro Paese, operanti nel Terzo settore. Per istituzione non-profit<sup>1</sup> s'intende un'unità giuridico-

<sup>1</sup> *Annuario statistico italiano 2013*, Istat. In ambito statistico, per la definizione di organizzazione non-profit si fa riferimento al System of National Accounts (SNA), cioè al manuale internazionale che raccoglie l'insieme delle

economica, dotata o meno di personalità giuridica, che produce beni e servizi (destinabili o non destinabili alla vendita) la quale, in base alla legislazione vigente o alle proprie disposizioni statutarie, non ha la facoltà di distribuire, nemmeno indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci. Costituiscono esempi di istituzione non-profit e, quindi, di enti facenti parte del Terzo settore: le associazioni – riconosciute e non riconosciute –, le fondazioni, i comitati, le cooperative sociali e i loro consorzi, le altre formazioni sociali come il mutuo soccorso, gli enti ecclesiastici, le organizzazioni non governative, le organizzazioni di volontariato, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e così via. Da questi esempi, è evidente che il settore comprende realtà organizzative differenti tra loro, disciplinate da norme specifiche che, attribuendo la competenza a diverse amministrazioni, hanno determinato la proliferazione di registri, albi ed elenchi di iscrizione degli enti interessati. Questa frammentazione ha riflessi anche sulla misurazione statistica del settore, che deve fare i conti con fonti amministrative eterogenee, inadeguate, qualitativamente modeste.

Al superamento della carenza informativa ha contribuito l'Istat che, a partire dal 1996, ha avviato rilevazioni periodiche sul non-profit: due censimenti sulle istituzioni non-profit di cui il primo nel 2001 e l'ultimo nel 2011; alcune rilevazioni campionarie, tra il 1995 e il 2008, su organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni.

Nel decennio intercensuario il settore era cresciuto del 28% passando dalle 235 mila organizzazioni del 2001 alle 301 mila del 2011. L'occupazione dipendente era aumentata addirittura del 39,4%; ragguardevole anche la crescita del numero dei volontari (43,5%). Con queste percentuali il settore si presentava come il più dinamico del sistema produttivo italiano – in controtendenza rispetto alla congiuntura economica, con una capacità di creare occupazione e sviluppo senza trascurare l'intrinseca valenza sociale e il sostegno alla coesione.

Questo balzo in avanti, attestato dai dati censuari, è stato accompagnato da commenti positivi, ma anche da alcune contraddizioni.

Per quanto riguarda i commenti positivi: molti rappresentanti e operatori, accanto a esperti e decisori politici hanno espresso apprezzamenti per i censimenti condotti da Istat perché forniscono la fotografia del non-profit italiano, dando un quadro metodologico comune e comparabile a realtà così diverse tra loro. I dati raccolti tratteggiano le caratteristiche peculiari del settore pervenendo a utili tassonomie: risorse umane, entrate, ripartizione geografica, periodo di costituzione, attività svolta<sup>2</sup>, specializzazione istituzionale. Si registrano minori informazioni sul versante della consistenza patrimoniale, delle quote di mer-

direttive per la misurazione dell'economia e la produzione di statistiche omogenee e comparabili. L'Istat adotta lo SNA secondo il quale "le istituzioni non-profit sono enti giuridici o sociali creati allo scopo di produrre beni e servizi, il cui status non permette loro di essere fonte di reddito, profitto o altro guadagno per le unità che le costituiscono, controllano o finanziano".

<sup>2</sup> In linea di principio, le organizzazioni non-profit possono svolgere qualsiasi tipo di attività di produzione, tranne quella di erogazione di servizi di competenza dell'amministrazione pubblica. La gran parte di loro è impegnata nella produzione di servizi sociali e la classificazione delle attività economiche utilizzata a fini statistici (ATECO) non risulta sufficiente a descriverne dettagliatamente l'attività. Per superare questi limiti si fa ricorso alla classificazione dell'International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO), sviluppata dalla Johns Hopkins University e usata negli studi di comparazione internazionale sul settore. Questa classificazione è strutturata in 12 settori e 26 classi di attività. Quella utilizzata dall'Istat, nel censimento delle Istituzioni non-profit del 1999, si struttura in 12 settori e 39 classi di attività (ossia ai 26 sottogruppi ICNPO si aggiungono 13 altre attività). I 12 settori della classificazione ICNPO sono: cultura sport e ricreazione, istruzione e ricerca, sanità, assistenza sociale, ambiente, sviluppo economico e coesione sociale, tutela dei diritti e attività politica, filantropie e promozione

cato, delle strutture di governo, delle reti organizzative di secondo livello. In assenza delle informazioni offerte dai Censimenti, che forniscono misurazioni di dettaglio territoriale e tematico del settore, sarebbe impraticabile ad oggi qualunque percorso di riforma, di riordino complessivo e di cambiamento che investa gli enti dell'economia sociale e solidale. Il Censimento 2011 non è riuscito tuttavia a cogliere compiutamente la realtà del settore e a rappresentarla in tutti i suoi aspetti e dinamicità. Questo fondamentalmente per tre ordini di motivi:

- le fonti amministrative di riferimento per creare la lista pre-censuaria delle organizzazioni che saranno poi interessate dalla rilevazione sono appunto eterogenee. È complesso trattarle<sup>3</sup> esibendo forti problematiche dovute alla presenza di enti iscritti non pertinenti e alla scarsa attenzione posta nel loro aggiornamento<sup>4</sup>;
- lo strumento censuario tradizionale, vista la rilevanza acquisita dalle analisi con livello di dettaglio massimo e in tempi sempre più ristretti, non risulterebbe più adeguato per motivi tecnici ed economici<sup>5</sup>;
- le scelte effettuate nel processo di trattamento statistico delle informazioni che nel tempo sono cambiate. Secondo un recente studio che mette a confronto i dati dei due Censimenti<sup>6</sup>, infatti, la crescita del settore è da attribuire al miglioramento delle tecniche di rilevazione adottate dall'Istat che, nel 2011, è stata in grado di rilevare l'esistenza di organizzazioni che – seppure in vita già nel 2001 – non erano state conteggiate per motivi tecnici. I dati statistici elementari consentono, inoltre, di osservare come la creazione di nuove organizzazioni, nel corso del decennio intercensuario, sia stata accompagnata dalla cessazione di un numero consistente di organizzazioni già esistenti, così che il saldo – pur positivo – appare complessivamente modesto.

del volontariato, cooperazione e solidarietà internazionale, religione, relazioni sindacali e rappresentanza degli interessi, altre attività.

3 Manlio Calzaroni - Direttore centrale delle rilevazioni censuarie e dei registri statistici, *Audizione dell'Istituto nazionale di statistica alla XII Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati sulla "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale"*, Roma, 13 novembre 2014: "Il sistema dei registri statistici è un'operazione particolarmente complessa, in quanto il settore è caratterizzato da una forte eterogeneità delle fonti amministrative utili e della loro qualità, alcune disponibili a livello nazionale ma con copertura parziale, altre, al contrario, gestite da enti territoriali sub nazionali con maggiori problemi di qualità. Sono state più di 15 le fonti amministrative utilizzate per realizzare la lista pre-censuaria del 2011, alcune di grandi dimensioni, altre costituite da poche specifiche unità: ciò è sufficiente a dare l'idea della galassia che raccoglie una miriade di enti diversi".

4 M. Calzaroni – Istat (2016), *Il censimento delle Istituzioni non-profit nella nuova strategia censuaria dell'Istat, Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Sociale*, 14-15 ottobre: "L'importanza è di poter disporre di archivi amministrativi basati su definizioni coerenti e condivise in un quadro unico, al fine di facilitare la realizzazione di sistemi informativi utili sia dal punto di vista del legislatore sia da quello del Sistema statistico nazionale. Date le caratteristiche del settore, i principali problemi legati all'uso delle fonti amministrative per rilevare le istituzioni non-profit sono: l'eleggibilità (inclusione di istituzioni non pertinenti o sotto copertura del registro a causa di organizzazioni che decidono di non iscriversi o delle norme che non lo richiedono) e l'aggiornamento (presenza di organizzazioni non più in vita, nel caso dell'ultimo censimento, ad esempio, partendo da una lista pre-censuaria di circa 475 mila istituzioni non-profit, sono risultate attive circa 301 mila unità)".

5 Calzaroni M., Istat (2016), cit.

6 Barbetta G.P., Ecchia G., Zamaro N. (a cura di) (2016), *Le istituzioni non-profit in Italia. Dieci anni dopo*, Il Mulino, Bologna.

Per ovviare a queste contraddizioni e rispondere all'esigenza di avere a disposizione un quadro di conoscenze più ampio e aggiornato, Istat dal 2016 ha avviato il Censimento permanente delle istituzioni non-profit operando un'integrazione massiva dei dati di provenienza da archivi amministrativi; mirando a produrre, con cadenza biennale, le informazioni statistiche fornite dai censimenti tradizionali, finalizzandole alla costituzione di un registro statistico di settore. Le fonti del Censimento permanente sono effettivamente il Registro statistico delle istituzioni non-profit e le rilevazioni campionarie di settore. Queste ultime sono orientate a validare e completare le informazioni presenti nel registro statistico; ampliare il patrimonio informativo disponibile tramite gli approfondimenti tematici e la valorizzazione degli archivi amministrativi; ridurre il disturbo statistico e i costi della rilevazione. Tra gli approfondimenti proposti per la rilevazione campionaria si prevedono temi nuovi per sondare la capacità del settore di incidere nella realtà sociale di riferimento, migliorando la qualità della vita e il benessere di una collettività; generare relazioni e capitale sociali; innescare processi di innovazione; promuovere lo sviluppo locale.

Nel contesto fin qui delineato:

“Le finalità, l'oggetto e i principi che ispirano la legge delega di riforma del Terzo settore non possono che essere valutati positivamente dalla statistica ufficiale. La frammentazione normativa ha effetti anche sulla misurazione statistica. Per costruire la lista pre-censuaria dell'ultimo censimento delle istituzioni non-profit sono stati utilizzati più archivi amministrativi di carattere nazionale o regionale. Per misurare statisticamente il settore non-profit non si può fare riferimento a una fonte “pivot” come avviene per altri registri statistici (ad esempio, il registro delle imprese e l'anagrafe delle aziende agricole). Pertanto, la redazione di un testo unico recante la disciplina del settore e l'istituzione di un archivio amministrativo unico del Terzo settore costituisce un passo di fondamentale importanza anche per la statistica ufficiale. La realizzazione di un archivio amministrativo che tenga conto, fin dalla sua definizione normativa, anche delle esigenze della statistica ufficiale è un'opportunità importante per superare i limiti descritti e arrivare alla produzione di statistiche utili ai policy maker, agli esperti di settore e ai cittadini”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Calzaroni M. (2014), *Audizione dell'Istituto nazionale di Statistica*, cit.

### Alcuni dati del censimento 2011 delle istituzioni non-profit, 2011

Al 31 dicembre 2011, sono state rilevate 301.191 organizzazioni attive nel nostro Paese operanti nel Terzo settore. In dieci anni il settore è cresciuto del 28% e l'occupazione dipendente del 39,4%. Nonostante l'eterogeneità organizzativa che lo caratterizza, nel settore prevale la forma giuridica dell'associazione, che conta l'89% del totale delle istituzioni attive alla data del 31 dicembre 2011. In particolare, si tratta di 201 mila associazioni non riconosciute prive di personalità giuridica e costituite tramite scrittura privata, pari al 66,7% del totale e di 68 mila associazioni riconosciute, ossia nate con atto pubblico riconosciuto dalla Stato e dotate di autonomia patrimoniale (22,7% del totale). Seguono 11 mila cooperative sociali (3,7%), 6 mila fondazioni (2,1%) e 14 mila istituzioni non-profit con altra forma giuridica (4,8%) - rappresentate principalmente da enti ecclesiastici, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica del fenomeno, almeno la metà delle istituzioni non-profit trova collocazione nel Nord del Paese (per un totale di 157.197 unità), con una quasi equa distribuzione della restante parte tra Centro e Mezzogiorno. La Lombardia e il Veneto si confermano le regioni con la presenza più consistente. Seguono Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio. La cartografia presenta la distribuzione territoriale delle organizzazioni (figura 1).

Le aree che presentano una maggiore diffusione di istituzioni non-profit registrano anche un bacino più vasto di risorse impiegate. Il settore conta sul contributo lavorativo di 4,7 milioni di volontari, 681.000 dipendenti, 270.000 lavoratori esterni, 5.000 temporanei e, infine, 78.000 persone tra lavoratori distaccati o comandati, religiosi e giovani del servizio civile. La componente femminile pesa per una quota pari al 67% tra i lavoratori retribuiti, dipendenti ed esterni. Invece, le volontarie sono 1,8 milioni, pari al 38% del totale.

Tra le categorie professionali più rappresentate ci sono quella dei tecnici (sanitari, mediatori culturali, ...) e le professioni nelle attività commerciali e nei servizi, seguono quelle intellettuali o ad alta specializzazione e i lavoratori non qualificati. Tra i dirigenti e gli imprenditori prevalgono gli uomini, le donne s'impongono ai vertici delle attività commerciali e nei servizi.

Tra i volontari 950.000 sono giovani, prevalentemente sotto i 29 anni di età, che hanno conseguito un diploma di scuola superiore e nel caso di donne una laurea, occupati nel 55,4% dei casi. Tra i servizi offerti, nel 62,7% sono di pubblica utilità, di solidarietà, orientate al benessere della collettività; il restante 37,3% è costituito da organizzazioni mutualistiche dirette alla protezione degli interessi e dei bisogni dei soci.

Il Nord-Est e il Nord-Ovest registrano il rapporto più elevato di volontari e di dipendenti rispetto alla popolazione residente. Quasi la metà dei dipendenti impiegati nelle istituzioni non-profit italiane (45,9%) è concentrata in tre regioni: Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna.

Infine, le attività più consistenti si concentrano nel settore della cultura, sport e ricreazione (dove operano il 65% delle istituzioni). Seguono il settore dello "sviluppo economico e della coesione sociale" con l'inserimento lavorativo in impresa o in cooperativa (49,3%), dell'ambiente con interventi di tutela del territorio (47%), della sanità con le donazioni di sangue, organi e tessuti (33,6%), di poco distante dal settore istruzione e ricerca con i servizi per le scuole dell'infanzia e la formazione (33,3%).

Le risorse economiche del non-profit sono costituite da 64 miliardi di entrate e 57 miliardi di uscite. I due terzi delle istituzioni non superano i 30 mila euro di entrate e solo 13.566 istituzioni (4,5%) va oltre i 500 mila euro assorbendo l'81,8% delle entrate del settore.

**Figura 1 - Numerosità delle istituzioni non-profit in ambito regionale**

Fonte: Elaborazione Inapp su dati Istat del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi - Rilevazione sulle istituzioni non-profit 2011

## 2. La legge delega sul Terzo settore

La legge n. 106 di *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale* è stata approvata il 6 giugno 2016 ed è entrata in vigore il 3 luglio dello stesso anno. Successivamente si è avviata una fase, ancora aperta, di decretazione attuativa<sup>8</sup> e di definizione dei regolamenti che si dovrebbe completare nei 12 mesi successivi all'approvazione<sup>9</sup>.

Si tratta della prima riforma organica riguardante un settore disciplinato da un impianto normativo disorganico e frammentato, regolamentato al contempo da: disposizioni di

<sup>8</sup> Questo saggio è stato chiuso dall'autrice il 14 maggio 2017. Il comunicato del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 12 maggio 2017 annuncia l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri degli schemi dei decreti legislativi sul Codice del Terzo settore, sull'impresa sociale e sull'istituto del cinque per mille. Attraverso ciò, si legge nel documento, è stato compiuto un passo decisivo nell'attuazione della legge delega di riforma. <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/comunicati/pagine/terzo-settore-bobba-passo-decisivo-nellattuazione-della-delega-molte-le-novita-contenute-nei-decreti-approvati.aspx/>.

<sup>9</sup> <http://www.forumterzosettore.it/2017/05/04/riforma-del-terzo-settore-il-forum-invo-ca-la-proroga/>.

carattere generale contenute nel codice civile; leggi di comparto, quindi molto specifiche; provvedimenti agevolativi - di valenza trasversale alle diverse tipologie giuridiche degli enti - di natura tributaria e fiscale per gli enti non commerciali e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale<sup>10</sup>.

La struttura del provvedimento, oltre a fornire uno stimolo alla crescita del non-profit e dell'economia sociale, si sviluppa in 12 articoli e prevede innovazioni che avranno un considerevole impatto sulla fisionomia e sul funzionamento del Terzo settore.

Alcuni articoli presentano i principi generali della materia e sono stati inseriti nell'ottica di chiarire e semplificare la normativa vigente nonché di introdurre obblighi di trasparenza e di informazione (artt. 1 e 2).

Altri articoli, che si possono considerare lo zoccolo duro della delega, mirano a un "riordino", se non addirittura a un processo "di revisione e di riorganizzazione" della disciplina esistente<sup>11</sup>, garantendo - comunque e sempre - i diritti e le libertà della carta costituzionale quali il diritto di associazione, il principio di solidarietà, il valore dell'autonomia statutaria, il riconoscimento dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale nei confini stabiliti dal legislatore. In questi articoli, il legislatore riserva un'attenzione particolare "all'armonizzazione e al coordinamento" della normativa su alcune tipologie giuridiche<sup>12</sup> e al processo di "qualificazione" dell'impresa sociale<sup>13</sup> nei settori di "interesse generale" (artt. 3, 4, 5, 6).

Ulteriori articoli prospettano, invece, un mutamento del sistema di governo, dei metodi, delle regole e degli attori istituzionali funzionale a un settore che nel perseguire attività di interesse comune e partecipato, necessita di reperire risorse finanziarie - alla stregua di una vera e propria attività imprenditoriale - da reinvestire nel sistema integrato di servizi alla collettività. Anche in funzione di ciò, la sua azione dovrà essere improntata alla responsabilità e alla trasparenza, al rispetto di standard di qualità, al perseguimento di obiettivi per un efficace impatto sociale e, quindi, i suoi risultati dovranno poter essere rendicontati, verificati, misurati, valutati. Si ribadisce l'importanza di riorganizzare l'attività e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio, del controllo. Al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è stato affidato il compito di coordinare e di relazionare annualmente alle Camere lo stato di attuazione della Riforma nel suo complesso (artt. 4, 7, 8, 10, 12).

<sup>10</sup> Si pensi al decreto legislativo n. 460/1997 sulla disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e al decreto legislativo n. 155/2006 sulla disciplina dell'impresa sociale a norma della legge 13 giugno 2005 n. 118.

<sup>11</sup> Importante la previsione di costituire un Codice del Terzo settore per la raccolta e il coordinamento delle disposizioni vigenti in materia (art. 4 della legge n. 106/2016).

<sup>12</sup> Questo processo di riordino riguarda la normativa sulle attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso anche in vista dello sviluppo di una collaborazione con il sistema scolastico per promuovere e sostenere la cultura del volontariato, per valorizzare l'esperienza dei volontari in ambito formativo e lavorativo. In questo quadro s'inserisce la revisione dei Centri di servizio per il volontariato che potranno essere gestiti anche dagli enti del Terzo settore, coordinati da organismi regionali e sovraregionali con funzioni di programmazione e controllo.

<sup>13</sup> All'impresa sociale si riconosce in modo esplicito lo status di ente del Terzo settore e la qualifica è acquisita di diritto dalle cooperative sociali e dai loro consorzi. Si individuano i settori di "interesse generale" per la co-produzione di beni e servizi tra non-profit, pubblica amministrazione, investitori privati. L'elenco dei settori potrà essere aggiornato nel tempo seguendo le indicazioni riportate dalla delega. Importante anche l'inclusione nelle imprese sociali di nuove categorie di lavoratori svantaggiati, vista la crescita delle forme di esclusione e povertà.

Riguardo al sistema delle agevolazioni fiscali e del sostegno economico agli enti, si contemplano l'omogeneizzazione e la semplificazione della normativa in materia, accanto a misure di supporto come la finanza sociale, le donazioni, la costituzione di un fondo presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il consolidamento e una più trasparente regolazione del cinque per mille. Convivendo nello stesso comparto organizzazioni troppo diverse tra loro (grandi e piccole, ricche e meno ricche) va ricostruito un sistema che tenga conto delle dimensioni aziendali e di una più equa fiscalità. Si prevede, infine, l'istituzione di una Fondazione di diritto privato denominata "Italia Sociale" finalizzata a sostenere mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi delle organizzazioni di Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi a elevato impatto sociale e occupazionale (artt. 9 e 11).

In altre parole, il testo di legge delega, come le linee guida che l'hanno preceduto, ha un assetto complesso, frutto di un meticoloso lavoro di concertazione che ha evidenziato la ricchezza dei contenuti e delle questioni che caratterizzano il settore e che lo hanno portato all'attuale fase evolutiva.

La Riforma rappresenta un tentativo *di messa a sistema di un bene comune*<sup>14</sup>. Ciò fa sì che in diverse parti possa sembrare difficile renderla operativa, pur trattandosi di aspetti che non si possono trascurare o sottovalutare in fase di scrittura dei decreti attuativi e dei regolamenti. Infatti saranno proprio questi aspetti che daranno una nuova e comune "carta d'identità" a un mondo al suo interno eterogeneo e differenziato. Una delle sfide della Riforma sta nella salvaguardia delle singole identità giuridiche all'interno di un impianto generale ben definito.

Tra i tratti che concorrono alla nuova "carta d'identità" è fondamentale la creazione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, per disporre di uno strumento il più possibile trasparente, accessibile, aggiornato e supportato da modalità telematiche adeguate per la sua conoscibilità in tutto il Paese.

### 3. Il Registro unico nazionale nella Riforma

L'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore è prevista dall'art. 4 della legge delega n. 106/2016 che, nel quadro di un riordino e di una revisione della disciplina del Terzo settore, oltre alla predisposizione di un Codice dedicato alla materia, indica in modo esplicito il percorso da seguire:

"riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione [...] secondo criteri di semplificazione e tenuto conto [...] di specifici elenchi nazionali di settore, attraverso [...] un Registro unico nazionale del Terzo settore [...] da istituire presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale. L'iscrizione nel Registro [...] è obbligatoria per gli enti [...] che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste"<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Carbone A.E. (2012), Il SIONP: capitale pubblico del non-profit, *Osservatorio Isfol*, 2, n. 1.

<sup>15</sup> Legge n. 106/2016, art. 4, comma 1, lettera m).



Il provvedimento contiene riferimenti al Registro, al suo *corredo informativo* e alle sue funzioni anche in altri articoli del testo.

Così l'art. 1 riguardante le finalità e l'oggetto della Riforma fornisce la definizione di Terzo settore, quindi, degli enti privati senza scopo di lucro che si iscriveranno al registro per realizzare, in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, attività con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in settori di interesse generale ricorrendo a forme di azione volontaria e gratuita, oltre che di produzione e scambio di beni e servizi. I decreti legislativi provvederanno al riordino e alla revisione della regolamentazione settoriale, in coerenza, con la normativa comunitaria dell'UE.

L'art. 5 dedicato alle attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, riguardo al Registro, sostiene il ricorso e l'utilizzo di standard per disporre di informazioni e dati comparabili. Raccomanda l'impiego di requisiti uniformi da condividere in una logica di coordinamento nazionale-territoriale per migliorare la capacità di dialogo e di integrazione tra i registri nazionali e regionali, pubblici e privati, all'interno del nuovo Registro unico nazionale.

L'art. 7 sul nuovo sistema di vigilanza, monitoraggio e controllo che la delega prevede di avviare e mettere a regime, implicitamente fa riferimento allo strumento Registro in quanto tutte le *"funzioni esercitate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con i Ministeri interessati il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia delle entrate, il Consiglio Nazionale del Terzo settore"* dovranno essere improntate alla più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti di Terzo settore iscritti e dalle reti associative accreditate.

Ma la sfida più importante e nuova è senz'altro rappresentata dalla capacità di costruire un sistema di valutazione dell'impatto sociale del lavoro svolto da tutte queste organizzazioni. Si delinea sempre di più la necessità che il Registro dovrà rappresentare, pertanto, il *nucleo informativo* da cui attingere le informazioni qualitative e quantitative di sostegno ai diversi processi, o aggiungere le informazioni più utili e gli indicatori più appropriati agli obiettivi stabiliti dal decreto di riferimento.

Attribuisce un'importanza basilare al Registro anche l'art. 12 che assegna al Ministro del Lavoro e delle politiche sociali il compito di trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sulle attività di vigilanza, monitoraggio, controllo e sullo stato di attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti, avvalendosi dei dati forniti dalle amministrazioni interessate.

## 4. Specificità ed evidenze dei registri esistenti

I registri delle organizzazioni operanti nel Terzo settore sono previsti da leggi nazionali - sia di rilevanza generale che di natura settoriale - recepite in gran parte dalle Regioni e da queste integrate con provvedimenti di attuazione specifici e circostanziati sull'istituzione e sulla loro tenuta amministrativa<sup>16</sup>. Alcuni provvedimenti nazionali hanno previsto un re-

<sup>16</sup> Le leggi nazionali di settore che hanno istituito i registri territoriali sono: la legge n. 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato (registri regionali e provinciali); la legge n. 381/1991 sulle cooperative sociali (registro nazionale delle imprese con sezione dedicata alle cooperative sociali; registri regionali e provinciali); il decreto del Presidente della Repubblica n. 361/2000 riguardante le fondazioni e le associazioni con personalità giuridica

gistro nazionale unico di settore<sup>17</sup>, altri hanno dato luogo a un registro nazionale e a tanti registri regionali senza che tra questi fosse previsto una qualche forma di collegamento<sup>18</sup>, altri ancora hanno istituito dei registri di settore a valenza regionale, ma non hanno definito un registro unico di valenza nazionale<sup>19</sup>.

Dal recepimento dei provvedimenti nazionali discendono specifici decreti, delibere, circolari, regolamenti regionali e delle province autonome che completano il quadro normativo di riferimento dei territori in relazione alla materia<sup>20</sup>.

Le Regioni, inoltre, legiferano su ambiti specifici di competenza, per rendere la normativa più applicabile e sintonica alla programmazione sociale, al riordino dei servizi e alle emergenze territoriali. Invece, con riguardo alla gestione dei registri, emanano atti di trasferimento o di delega di alcune funzioni alle Province per l'aggiornamento delle informazioni ivi contenute e la manutenzione. Con questi atti la responsabilità sulla tenuta del registro la si potrebbe definire "piena" – in quanto tutte le funzioni vengono trasferite completamente dalla Regione alle Province che ne assumono la piena responsabilità senza prevedere un coordinamento centrale presso la Regione di riferimento (es: Toscana<sup>21</sup>). "Parziale" nel caso la delega riguardi alcune funzioni amministrative-gestionali e l'armonizzazione del sistema rimane sostanzialmente della Regione (es: Veneto). In questo secondo caso, quindi, le Regioni possono attivarsi direttamente nei confronti delle organizzazioni per espletare attività di controllo e vigilanza, non contemplate nella delega.

Alcune Regioni costituiscono un'eccezione a questo percorso: la Calabria e la Sicilia non hanno finora recepito la legge nazionale n. 383/2000 "Disciplina delle associazioni di promozione sociale". La Sicilia neanche la legge n. 381/1991 "Disciplina delle cooperative sociali". Riguardo al recepimento del D.P.R. n. 361/2000 "Norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche", infine, non esiste una normativa territoriale specifica, ma con atto proprio la Regione rinvia alla norma nazionale generale. Ciascuna Regione o Provincia autonoma, in considerazione della propria struttura organizzativa, ha provveduto in modo diverso all'attribuzione delle competenze sui registri del Terzo settore. Questo comporta che la rete degli assessorati e degli uffici è diversa nei territori. Nella gran parte dei casi, nell'organigramma regionale, sono almeno due le aree interessate alla cura dei registri:

- la Presidenza della Regione o della Provincia autonoma, tramite la Giunta o il Dipartimento preposto alla cura dell'attività istituzionale, che ha competenze nella gestione e

(registro regionale e registri prefettizi); la legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale, registro nazionale di competenza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; registri regionali e provinciali).

<sup>17</sup> Ad esempio: l'elenco delle organizzazioni della società civile e altri soggetti senza finalità di lucro ai sensi dell'art. 26 commi 2 e 3 della legge n. 125/2014 e del D.M. n. 113/2015 - di competenza del Ministero degli Affari esteri.

<sup>18</sup> Ad esempio: il Registro delle associazioni di promozione sociale nazionale – APS, incardinato presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; e quelli di competenza delle Regioni e delle Province Autonome, istituiti dalle amministrazioni territoriali.

<sup>19</sup> Ad esempio: i registri delle organizzazioni di volontariato regionali e provinciali.

<sup>20</sup> *Catalogo normativo sul Terzo settore e l'Economia sociale*, Inapp, dicembre 2016. Alla data del 31 dicembre 2016 si contano 208 provvedimenti normativi, il più datato risale al 1988 e quelli più recenti a giugno 2016.

<sup>21</sup> A partire dal 1° gennaio 2016 la tenuta degli Albi regionali del Terzo settore in Toscana è trasferita ai Comuni. I Comuni che hanno attivato il servizio sono: Comune di Prato; Comune di Pistoia; Comune di Pisa; Comune di Livorno; Comune di Massa; Comune di Siena; Comune di Lucca; Città Metropolitana di Firenze.

nella tenuta del Registro istituito ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/2000 riguardante le fondazioni con personalità giuridica concessa dal Presidente della Regione e della Provincia;

- L'Assessorato preposto alle politiche del Terzo settore, che assume nomi diversi in ciascun contesto di riferimento, ma che solitamente, anche attribuendo il compito ad Uffici/ Servizi specifici, avoca a sé la competenza sui registri regionali e provinciali istituiti ai sensi delle leggi n. 266/1991, n. 383/2000, n. 381/1991 riguardanti, rispettivamente, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le cooperative sociali.

In alcuni casi, seppure contenuti, gli uffici interessati aumentano. Nella Regione Puglia, ad esempio, sono tre le aree investite: l'Assessorato al Welfare ha la competenza sui registri regionali istituiti ai sensi delle leggi n. 266/1991 e n. 383/2000; l'Assessorato allo Sviluppo economico gestisce il registro o albo regionale istituito ai sensi della legge n. 381/1991; il Gabinetto del Presidente della Giunta regionale, infine, ha la cura del registro riguardante le fondazioni con personalità giuridica riconosciuta dal Presidente della Regione.

Quando si pensa ai registri territoriali del Terzo settore si devono considerare anche i registri prefettizi (D.P.R. n. 361/2000) che contengono informazioni sulle organizzazioni riconosciute ai sensi del decreto e che operano in tutti i contesti provinciali del Paese. Sono 106 gli Uffici Territoriali del Governo (UTG)<sup>22</sup> che fanno capo al Ministero dell'Interno e che autonomamente, come previsto dalla norma, hanno istituito e gestito i registri ufficiali delle organizzazioni dotate di personalità giuridica (fondazioni, associazioni, parrocchie, oratori e così via). Non esiste un registro nazionale. Sino a qualche anno fa le informazioni non erano reperibili dai siti istituzionali e in parte venivano archiviate su supporto cartaceo. Il corredo informativo del registro prefettizio è esiguo: numero iscrizione, data d'iscrizione, denominazione, indirizzo non completo. In alcuni casi sono stati creati registri informatici specifici (es: Prefettura di Torino, Prefettura di Lecce). A partire dal 2012, i registri sono pubblicati sui siti istituzionali di gran parte delle Prefetture, scaricabili e accessibili ai cittadini.

Dall'analisi dei registri è possibile individuare alcuni caratteri comuni accanto a delle evidenze che li rendono particolari.

È palese la loro numerosità e conseguentemente la pluralità di soggetti diversi che ne hanno la competenza istituzionale (Regioni, Province, Prefetture, CCIAA, Ministeri, Agenzie e così via). Risultano disomogenei per tipologia di informazioni contenute, modalità di gestione, uffici di riferimento, livello di informatizzazione, data di aggiornamento. Molto spesso sono privi di informazioni utili per facilitare operazioni di integrazione tra archivi, ad esempio, nella gran parte dei casi è assente il codice fiscale dell'organizzazione. Sono diverse anche le finalità di istituzione e gestione dei registri: infatti, alcuni certificano uno status, altri permettono di accedere a finanziamenti, taluni specializzano il servizio offerto. In molti casi si sovrappongono parzialmente come nel caso delle persone giuridiche e delle figure giuridiche soggette a legislazione speciale. Tanti i registri misti, cioè non riferiti a una sola tipologia giuridica, ma a enti che hanno uno scopo o un'utenza comune o altro ancora, quindi, gli enti iscritti condividono l'appartenenza al Terzo settore ma il loro status è differente (associazione, fondazione, comitato, ...). Pur acquisendo tutti i registri formalmente costituiti, si può con un buon margine di sicurezza affermare che non sono esaustivi delle organizzazioni che operano complessivamente in un settore: man-

<sup>22</sup> Dati del Ministero dell'Interno, Il portale delle prefetture, alla data del 31/12/2016.

cano sempre i soggetti senza personalità giuridica e quelli non iscritti a registri settoriali. Infine, altro aspetto da non sottovalutare è il numero delle organizzazioni riportate nei registri che non corrisponde al numero effettivo di unità attive sul territorio poiché sono presenti duplicazioni, cessazioni, cancellazioni.

L'attività di raccolta dei registri di settore per l'aggiornamento dell'archivio informativo, condotta annualmente da Inapp (ex Isfol)<sup>23</sup> da circa un decennio, ha evidenziato due rilevanti tendenze che investono la questione.

La prima tendenza è quella di un processo di riordino organizzativo e di revisione delle procedure di tenuta dei registri. Interessa contesti regionali che hanno emanato testi unici e altri che hanno definito provvedimenti organici generali e di semplificazione della disciplina in materia. La motivazione per queste soluzioni risiede, in primo luogo, nella volontà e nell'esigenza di razionalizzare il quadro normativo esistente, per raccogliere e ottimizzare i provvedimenti riguardanti una materia specifica e disporre di un solo testo di riferimento, maggiormente ordinato e fruibile. In tale ambito la Regione Lombardia ha fatto da battistrada evidenziando l'urgenza di procedere a un riordino e a una semplificazione delle norme regionali e introducendo la modalità legislativa di far confluire tutto in un testo unico. Così, anche in materia di Terzo settore, la Regione ha provveduto alla raccolta sistematica in un unico provvedimento (legge regionale 14 febbraio 2008, n. 1, *Testo unico in materia di Terzo settore*) di 50 articoli di diverse leggi vigenti su volontariato, cooperative sociali, associazionismo, mutuo soccorso. Un'altra motivazione sta nel riconoscimento dell'importanza del ruolo del settore, in ragione delle nuove esigenze e delle mutate richieste delle comunità locali, che determinano nuove modalità di collaborare tra pubblico-privato-Terzo settore.

La seconda tendenza potrebbe apparire quasi in controtendenza rispetto alla precedente, ma a partire dal 2014 si è potuto constatare, navigando nei siti regionali, la disponibilità e l'accessibilità pubblica ad altri registri/albi/elenchi finalizzati a specifici ambiti di interesse, definiti dalle stesse amministrazioni<sup>24</sup> e, comunque, afferenti al Terzo settore. Si pensi all'Elenco degli organismi accreditati per il Servizio civile nazionale, al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati e così di seguito. Questa modalità trova la sua ragion d'essere nei cambiamenti che stanno investendo i soggetti del Terzo settore e che riguardano: la valorizzazione e la promozione delle differenti ti-

<sup>23</sup> Dal 1° dicembre 2016 l'Isfol (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei lavoratori) ha cambiato denominazione in Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche).

<sup>24</sup> Il riconoscimento degli enti del Terzo settore nei rapporti con la pubblica amministrazione è stato affermato con l'emanazione della legge quadro n. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. In particolare l'articolo 5, in linea con il principio di sussidiarietà, disciplina la promozione dei soggetti operanti nel Terzo settore e sollecita gli enti pubblici a promuovere il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano agli enti del Terzo settore la piena espressione della propria progettualità. Con l'emanazione del D.P.C.M. 30 marzo 2001 poi si è proceduto a disciplinare i rapporti tra i Comuni e le formazioni sociali del territorio e sulla base dello stesso provvedimento le Regioni hanno adottato indirizzi specifici per regolamentare i rapporti tra gli enti locali e il Terzo settore, con particolare riferimento al tema dell'affidamento dei servizi. Su questo tema, nel gennaio 2016, sono state definite anche le Linee Guida dell'Anac. Occorre segnalare che con riguardo agli strumenti giuridici che disciplinano le forme di collaborazione tra enti e pubbliche amministrazioni le discipline settoriali avevano già disciplinato la materia. In particolare l'art. 7 della legge n. 266/1991 e l'art. 30 della legge n. 383/2000 consentono agli enti pubblici (Stato, Regioni, Province autonome, Province, Comuni e gli altri enti pubblici) di stipulare convenzioni, rispettivamente, con le organizzazioni di volontariato e con le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno 6 mesi negli appositi registri regionali, per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi.

pologie del non-profit italiano<sup>25</sup>; l'investire nella trasparenza dei processi di affidamento in regime di convenzione o concessione delle prestazioni e dei servizi; ma, soprattutto, la facilità per l'amministratore pubblico nell'individuare l'ente "più capace in relazione a criteri stabiliti" di offrire servizi specifici<sup>26</sup> e di utilità sociale.

### **La situazione che si registra nelle Regioni nel passaggio alla riforma del Terzo settore**

Al 31 dicembre 2016, 12 Regioni e 1 Provincia Autonoma hanno emanato nuove norme in materia oltre che revisionato le procedure di tenuta dei registri degli enti del Terzo settore, affrontando questioni che sono oggi al centro del dibattito dei decreti attuativi della Riforma. Le restanti Regioni non hanno legiferato.

Hanno emanato un Testo Unico:

Lombardia: dal 2008 ha realizzato il testo unico normativo delle organizzazioni regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso;

Liguria: dal 2012 testo unico delle norme sul Terzo settore;

Piemonte: dal 2015 registro unico delle organizzazioni del Terzo settore e costituzione del Consiglio regionale del volontariato.

Hanno provveduto alla definizione di provvedimenti organici generali e di semplificazione della disciplina: Provincia Autonoma Bolzano: dal 1993 norme per le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale;

Valle d'Aosta: dal 1998 testo unico in materia di cooperazione e dal 2005 norme per disciplinare le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale;

Lazio: dal 2000 disposizioni organiche sul Terzo settore anche di ordine finanziario;

Toscana: dal 2005 sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale;

Emilia-Romagna: dal 2014 semplificazione della disciplina regionale in materia di volontariato, associazionismo di promozione sociale, servizio civile e ridefinizione delle modalità di gestione dei registri regionali oltre che istituzione della giornata della cittadinanza solidale;

Friuli V. Giulia: dal 2015 norme urgenti in materia di cultura, volontariato, sport e protezione sociale; dal 2012 disciplina organica sull'associazionismo;

Umbria: dal 2015 testo unico in materia di sanità, servizi sociali e abrogazione della disciplina delle organizzazioni di volontariato;

Veneto: dal 2016 aggiornamento normativo e procedurale delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale;

Marche: dal 2014 disposizioni per l'attuazione delle politiche regionali per la promozione della cultura della legalità e disciplina dei rapporti con il Terzo settore;

Molise: dal 2014 riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali, regolamento di attuazione.

<sup>25</sup> Nella valorizzazione delle specificità del Terzo settore nei contesti territoriali si deve tener conto anche di situazioni peculiari legate all'evoluzione storica di alcune Regioni particolari. Si pensi alle "regole" della Regione Veneto; alle "associazioni storiche sportive" della Regione Piemonte; o, più recentemente, alle "associazioni familiari" della Regione Lombardia.

<sup>26</sup> Nella Regione Puglia sono otto gli "Altri registri del Terzo settore", tra questi: Elenco delle persone giuridiche private attive nei servizi socio-assistenziali; Registro delle strutture e dei servizi autorizzati all'esercizio delle attività socio-assistenziali destinate ai minori; Albo delle associazioni, dei movimenti femminili e delle cooperative sociali di genere; Registro dei servizi del welfare d'accesso; e così via.

D'altronde il Terzo settore diventa sempre più protagonista della vita pubblica e della politica nel nostro Paese, alle scelte di welfare, all'erogazione di servizi tra i più svariati, a una sua rilevanza non solo sociale quanto economica. Il Terzo settore è citato nei Piani nazionali di riforma (PNR) degli ultimi anni, nella Delega recante norme relative al contrasto della povertà e nelle linee guida correlate, nel Piano di azione nazionale impresa e diritti umani 2016-2021. La riforma, da questo punto di vista, fa un passo decisivo nel sostegno al processo di ibridazione tra il Terzo settore e il mondo del profit, sia nell'intento di liberarlo dalla dipendenza dal settore pubblico, sia per acquisire maggiori capacità di stare sul mercato intercettando e gestendo risorse e strumenti. Il provvedimento, inoltre, pone il tema dell'innovazione sociale come orizzonte strategico per il settore, al fine di rispondere in modo innovativo e più efficace ai bisogni e ai problemi sociali attuali.

## 5. L'esperienza dell'Inapp sugli archivi di settore

L'Inapp, in base all'esperienza maturata sul non-profit e sugli archivi di settore, propone in questa sede alcuni ragionamenti ed evidenze funzionali al processo d'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore e al suo coordinamento da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. La questione può considerarsi del tutto coerente con un ambito di competenza dell'Istituto attribuita dall'art. 10 del decreto legislativo n. 150/2015, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive* che, tra le funzioni e i compiti peculiari dell'ente, prevede la realizzazione di studi, ricerche, monitoraggio e valutazione in materia di Terzo settore.

Dal 2008, in particolare, l'Istituto ha costruito per il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali<sup>27</sup> dispositivi e realizzato ricerche per rafforzare le conoscenze sull'economia sociale e il non-profit. In quanto ente facente parte della rete Sistan, ha operato per migliorare la conoscenza, anche statistica, del Terzo settore e nell'ambito del Piano statistico nazionale (PSN) 2011-2013 ha progettato e sviluppato un prototipo di sistema informativo delle organizzazioni operanti nel settore<sup>28</sup> che ha integrato i dati provenienti da fonti amministrative diverse - registri o albi delle organizzazioni non-profit - con i risultati di indagini conoscitive su diversi temi di interesse<sup>29</sup>. Il filo rosso che ha attraversato in questi anni le diverse attività è stato proprio progettare e configurare un archivio unitario, incardinato presso un'amministrazione centrale, diviso in sezioni, auspicabilmente omogeneo nei criteri di iscrizione, gestione, accessibilità. Come si è avuto modo di leggere fin qui, la giungla dei registri ha da sempre costituito un ostacolo all'efficienza e alla trasparenza della vita associativa. La platea delle tipologie giuridiche da considerare è consistente e complessa: nel sistema informativo sono confluiti circa 250 registri territoriali (regionali, provinciali, prefettizi) e almeno 30 registri/albi/elenchi di valenza nazionale, sia di fonte pubblica che

<sup>27</sup> Le diverse attività e la progettazione del sistema informativo sono state realizzate da un gruppo di lavoro multidisciplinare che ha collaborato con la Direzione generale del Terzo settore e della responsabilità sociale d'impresa: Gruppo di ricerca "Sistemizzazione delle basi conoscitive per il rafforzamento del ruolo dell'economia sociale nel sistema welfare a regia pubblica", coordinato da A.E. Carbone.

<sup>28</sup> Sistema Informativo delle Organizzazioni Non-profit – SIONP.

<sup>29</sup> Le indagini hanno riguardato: i modelli organizzativi e il capitale umano nelle organizzazioni non governative; il sostegno alla ricerca e all'innovazione delle fondazioni; il lavoro retribuito e volontario nelle organizzazioni di volontariato; lavoro e occupazione nel Terzo settore; cooperative sociali e servizi.

privata<sup>30</sup>. Si tratta per lo più di registri disponibili in formato cartaceo o su supporto informatico che mancano di informazioni identificative o anagrafiche importanti per il loro riconoscimento, come può essere ad esempio un codice fiscale, oltre a indicazioni specifiche sul settore e la dimensione economica degli enti, la tipologia dei lavoratori o delle persone che vi operano. Le fonti censite dall'Istituto sono state bonificate e normalizzate. La comparazione tra i diversi campi informativi dei registri ha consentito di predisporre uno standard unico in grado di restituire una mappa uniforme e comparabile delle informazioni in essi contenute, adeguato a intercettare tutte le diverse peculiarità.

In parallelo all'archivio dei registri e all'anagrafica delle organizzazioni attive in un territorio - e iscritte nei diversi registri di settore - l'Inapp ha progettato, sempre all'interno del sistema informativo, anzi in suo supporto, un archivio documentale strutturato in sezioni dedicate:

- alla normativa di riferimento;
- a documenti e studi sulla materia reperiti nei diversi territori;
- ai siti istituzionali dedicati al settore da parte di Regioni, Province, Prefetture e organizzazioni di rappresentanza degli enti del Terzo settore;
- a una rubrica dei contatti istituzionali presso i diversi uffici come strumento di supporto per creare la rete tra gli uffici di competenza dei registri chiamati a partecipare e collaborare alla costruzione di un archivio unico.

Tutto questo con l'obiettivo di implementare il patrimonio informativo di un archivio amministrativo, per verificarne la fattibilità e poi progettare un sistema informativo versatile, sempre più in grado di far dialogare tra loro archivi dati diversi. A tal fine sono state sviluppate collaborazioni inter-istituzionali<sup>31</sup> per unificare i registri territoriali<sup>32</sup>.

Il sistema informativo sviluppato dall'Istituto può considerarsi uno strumento di supporto alla presa di decisioni sul nuovo Registro centrale, ritenendo importante la condivisione dello stesso tra le amministrazioni nazionali e territoriali competenti, dopo la definizione di uno standard comune di registrazione utile ad alimentarlo.

Si tratta di un'esperienza rilevante che consente ad Inapp, in questo momento storico per la riorganizzazione del Terzo settore, di dare il suo contributo tecnico-scientifico per sostenere il processo di scrittura dei decreti attuativi e dei regolamenti previsti dalla riforma. Da questo punto di vista, il futuro Registro unico nazionale potrebbe avvalersi di esperienze consolidate presso altre amministrazioni che coordinano registri di valenza nazionale, sia per la sua strutturazione che per acquisire modalità di gestione<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> I registri censiti dall'Inapp a livello regionale e provinciale sono 250 e sono stati analizzati nel *Primo Rapporto di Monitoraggio sui registri nazionali e territoriali delle organizzazioni non-profit*, giugno 2016.

<sup>31</sup> Isfol, Regione Piemonte e Ires Piemonte, hanno collaborato alla ricostruzione della mappatura regionale delle organizzazioni non-profit e creato un archivio informatico sperimentale. Su questa base la Regione Piemonte ha avviato nel 2015 l'istituzione del Registro unico regionale. L'esperienza è stata messa a disposizione dalla Regione al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali come modello di prassi utile alla definizione dei decreti attuativi della riforma.

<sup>32</sup> L'attività svolta dal Gruppo di Ricerca "Sistematizzazione delle basi conoscitive per il rafforzamento del ruolo dell'economia sociale nel sistema welfare a regia pubblica" è stata strutturata in un applicativo informatico GIS/WEB based raggiungibile tramite motore di ricerca <http://registrouniconazionale.isfol.it> L'architettura dell'applicativo e i suoi contenuti sono stati progettati da Anna Elisa Carbone che, in fase di sviluppo dell'applicativo e di costruzione dei data base, ha collaborato con Michele Cuppone e Salvatore Marsiglia.

<sup>33</sup> Ad esempio il Registro delle imprese – Sezione cooperative sociali; l'Elenco nazionale delle organizzazioni di volontariato di protezione civile; il Registro del Coni. I registri censiti dall'Inapp a livello nazionale sono 30 e

## 6. Il Registro unico nazionale del Terzo settore: quali prospettive

Partendo dall'assunto che il nuovo Registro è un'opportunità da non sottovalutare per la conoscenza del settore e delle sue dinamiche, quindi di *governance* dello stesso, la proposta dell'Inapp tiene conto e fa tesoro di una serie di considerazioni. Evidenzia le soluzioni individuate, nell'arco di circa un decennio, per far fronte ai problemi che caratterizzano gli archivi del settore e che discendono dall'applicazione della normativa nazionale e regionale in materia di istituzione e cura dei registri, ma anche dalle prassi amministrative adottate dai diversi uffici per organizzare e gestire gli stessi<sup>34</sup>. Tiene in debito conto le raccomandazioni europee a sostegno dell'istituzione di registri amministrativi di conoscenza statistica per disporre di informazioni affidabili e credibili da utilizzare nella programmazione delle politiche e degli interventi. Punta alla necessità, sempre più innegabile, di garantire trasparenza a un settore importante per la vita sociale del Paese. Il Registro unico, in questa logica, dovrà assicurare la *certezza pubblica*, garantita dal nostro ordinamento, di iscrizione di una organizzazione in funzione di pubblicità, di identificazione, di autenticazione, di verifica e di certificazione.

Proprio perché l'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore rappresenta un'occasione per dotarsi di una carta d'identità aggiornata e valida a tutti gli effetti, di uno strumento funzionale da progettare fin dalla sua *fondazione* a supporto di più processi (anagrafe, gestione, monitoraggio, valutazione) che potranno anche fare riferimento a differenti tipologie di soggetti e di oggetti (tipologie giuridiche, risorse umane, territori, unità economiche) per la produzione di informazioni omogenee, certe e comparabili (uso di classificazioni, codici) condivise da tutti gli attori interessati. Sarebbe utile configurarlo come un registro amministrativo di settore capace di integrare le diverse fonti informative, in grado di supportare l'attività gestionale ma, anche, di assicurare la conoscenza statistica secondo le indicazioni europee. Il registro dovrebbe essere una base dati completa a cui attingere *conoscenza pubblica e oggettiva dei dati* del settore, di facile utilizzo e consultazione, di accesso ai diversi livelli di *governance*, al servizio di più linee di produzione oltre che dei cittadini. Tutto questo disponendo, come prevede la legge delega, di una strumentazione tecnologica appropriata per gestire sistemi informatici complessi idonei a garantire sicurezza, trasparenza, fruibilità e inter-operatività tra data base provenienti da fonti amministrative diverse.

In questo processo, una riflessione specifica merita la definizione di procedure standard per iscrivere e registrare le organizzazioni garantendo l'efficienza, l'equità e la trasparenza del procedimento. Dall'anagrafe unica di tutti gli enti che faranno parte del Terzo settore, su modello ad esempio del Registro imprese sintetizzato nel riquadro, si dovrebbero estrapolare dati e informazioni amministrative degli enti che si avvalgono di finanziamenti pubblici, di finanziamenti privati raccolti tramite pubbliche sottoscrizioni, di fondi europei. Ugualmente dovrebbe consentire l'estrapolazione di data base specifici delle orga-

sono stati analizzati nel *Secondo rapporto di monitoraggio sui registri nazionali e territoriali delle organizzazioni non-profit*, dicembre 2016.

34 COM (2015) 90 final: Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento (CE) n. 177/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che istituisce un quadro comune per i registri di imprese utilizzati a fini statistici e abroga il regolamento (CEE) n. 2186/93 del Consiglio. Bruxelles, 5.3.2015.



nizzazioni che esercitano attività in regime di convenzione, di accreditamento o che si avvalgono di specifiche agevolazioni fiscali ed economiche<sup>35</sup>.

### Il registro imprese: caratteri e funzionalità

- È un'anagrafe pubblica dei dati di tutte le imprese italiane ed estere, con qualsiasi forma giuridica e settore di attività economica, con sede unica o unità locali sul territorio nazionale, nonché degli altri soggetti previsti dalla legge, che esercitano un'attività economica e che la legge obbliga all'iscrizione;
- è la fonte primaria di certificazione dei dati costitutivi dei soggetti economici iscritti;
- è uno strumento di informazione economica: assicura la pubblicità legale delle organizzazioni, oltre a garantire la tempestività e l'uniformità dell'informazione su tutto il territorio nazionale;
- l'archivio fornisce un quadro completo della situazione giuridica di ciascuna organizzazione ed è fondamentale per l'elaborazione di indicatori sullo sviluppo economico ed imprenditoriale del Paese;
- è unico e articolato in sezioni: una ordinaria (amministrativa) e una speciale (operativa);
- è tenuto e gestito dal sistema delle Camere di Commercio che in ogni Regione e Provincia hanno un Ufficio del Registro Imprese tra loro interconnessi tramite la società informatica InfoCamere;
- in esso confluisce un'altra banca dati pubblica, il Repertorio Economico Amministrativo (REA), che ha lo scopo di integrare i dati del Registro con informazioni di carattere economico, statistico e amministrativo che riguardano le modifiche e la cessazione dell'attività, la nomina di responsabili tecnici, l'attività prevalente, l'apertura, la cessazione e le modifiche delle unità locali, dello statuto e delle cariche sociali e così via;
- è un Registro telematico e tutte le comunicazioni si effettuano per via informatica: in tal modo funge da porta di accesso all'intero sistema informativo; da sportello virtuale - sempre aperto al pubblico - per l'invio e il deposito di pratiche e di atti concernenti la vita delle imprese;
- le informazioni e i documenti archiviati nel Registro sono pubblici e possono essere consultati e acquisiti via internet da imprenditori o società, partner, fornitori e soci; dai liberi professionisti per la gestione telematica delle pratiche o per l'acquisizione di documenti ufficiali e dati; da cittadini per ottenere informazioni che li tutelino come consumatori; dalla pubblica amministrazione attraverso una serie di servizi "su misura" che permettono di ricercare, estrarre ed elaborare i dati in varie modalità; dagli operatori professionali del mercato;
- le modalità e i criteri di accessibilità e di consultazione sono chiaramente differenti per garantire un'informazione "su misura" e sempre aggiornata.

Fonte: Elaborazione Inapp su dati delle Camere di commercio <http://www.registroimprese.it>

<sup>35</sup> Secondo il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, "il deposito del bilancio, oltre a quello delle informazioni inerenti altri aspetti occorsi all'ente (variazioni nelle cariche degli organi esecutivi e di controllo, operazioni straordinarie, ecc.), appare doveroso alla luce della previsione del registro unico per il Terzo settore. È stato dato modo di intendere che tale registro sia "facoltativo", nel senso che rappresenti la *conditio sine qua non* per poter fruire di specifiche agevolazioni, ricevere contributi e donazioni, aderire al 5 per mille, promuovere raccolte pubbliche di fondi. Tale richiesta garantirebbe la fruizione di informazioni utili per tutti i terzi interessati. Il registro, quindi, dovrebbe contenere anche le informazioni ritenute utili per i soggetti interessati, al fine di svolgere un controllo nei confronti degli enti e dell'attività da questi svolta, e non rappresentare una mera anagrafe delle organizzazioni. In questo modo, sarebbe possibile anche alleggerire le procedure inerenti il riconoscimento dell'ente nonché eliminare taluni onerosi adempimenti volti al recupero delle informazioni, *in primis* le comunicazioni EAS. Il registro rappresenta una importante occasione di semplificazione del procedimento di riconoscimento". Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (Cndcec), settembre 2016.

Se il Registro unico sarà impostato sul modello dell'anagrafe unica del Registro imprese potrebbe essere utilizzato come supporto alla produzione di liste censuarie (esempi: unità che percepiscono contributi pubblici a diversi livelli; estrazione di sotto-popolazioni o campioni) in relazione all'andamento del settore e a sue misurazioni, per approfondimenti specifici - nazionali e territoriali - anche attivando collaborazioni tra enti pubblici ed organismi privati.

Quella dei registri amministrativi con finalità di conoscenza statistica è materia che da anni riceve molta attenzione da parte della Commissione europea che, anche per l'economia sociale, raccomanda agli Stati membri l'importanza di avere fonti attendibili per programmare politiche, per assegnare fondi, per monitorare i risultati. L'UE sostiene la costituzione di registri settoriali da aggiornare costantemente e il parallelo sviluppo di sistemi informativi tematici per conciliare una maggiore conoscenza con una riduzione dei costi, la disponibilità di archivi completi per realizzare censimenti e approfondimenti<sup>36</sup>. Segnala l'importanza per i registri nazionali di definire un quadro metodologico comune per migliorare la qualità delle informazioni e l'adozione di indicatori comuni.

Infatti, la riforma prevede di strutturare il Registro in sezioni e a questo proposito l'Inapp ha articolato il proprio sistema informativo in settori diversi per provenienza del registro attuale (nazionale, regionale, provinciale/prefetture, reti del Terzo settore, ...), per tipologia giuridica delle organizzazioni iscritte (definite dalla riforma), per ambiti di pertinenza (amministrativo-anagrafe, operativo-banca dati, documentale-statuti, organizzativo-data base specifici ad uso dei sistemi che svilupperà la riforma). Anche in relazione allo standard il sistema informativo ha utilizzato codici, definizioni e classificazioni comuni per garantire la *validità normativa* e la *qualità* dei dati e delle informazioni imputate. Il modello standard, se adottato dal Registro unico, sarà rilevante per una corretta gestione di tutti i processi: chiaramente sulla base dei decreti attuativi e delle linee guida sarà possibile predisporre uno standard anagrafico delle informazioni utili al Registro unico per realizzare le attività previste dalla riforma, da quelle più operative-gestionali a quelle più complesse di vigilanza, di controllo, di monitoraggio e di valutazione.

La figura 2 rappresenta graficamente il disegno logico che sottende la proposta dell'Istituto in relazione alla costruzione di un sistema informativo di cui il Registro unico nazionale è il cuore, il nucleo che consentirà, se ben impostato, la sua stessa evoluzione in vista di esigenze future.

<sup>36</sup> Garofalo G., Istat (2016), Dodicesima Conferenza Nazionale di Statistica, "Il sistema dei registri come strumento di integrazione e miglioramento della qualità dei processi statistici", Roma 23 giugno.

**Figura 2 - Logica generale del Registro unico nazionale del Terzo settore**



Fonte: Inapp, 2017

La delega, invece, ha già stabilito alcuni parametri per l'iscrizione al Registro unico nazionale. L'iscrizione è obbligatoria per gli enti che operano nel settore e che si avvalgono, prevalentemente o stabilmente, di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni e di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale: quindi, enti di Terzo settore che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici e che si avvalgono delle agevolazioni fiscali e di sostegno economico previste ai sensi dell'art. 9 dello stesso provvedimento.

L'iscrizione, inoltre, è subordinata al possesso di determinati requisiti di legge. Pertanto, si iscriveranno al Registro gli enti che intendono: realizzare attività con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in settori di interesse generale; svolgere attività coerenti con lo statuto; dotate di modalità di organizzazione, amministrazione e controllo ispirate "ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori, nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione"; capaci di garantire con strumenti idonei il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori; che abbiano previsto negli statuti il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente fatto salvo quanto previsto nell'art. 6 del testo.

Per quanto riguarda, invece, i nuovi settori di "interesse generale" indicati, sulla base dei decreti legislativi n. 460/1997 e n. 155/2006, sono diversi, come possiamo constatare dall'elenco che segue:

- assistenza sociale; assistenza sanitaria; assistenza socio-sanitaria;

- beneficenza;
- istruzione; educazione; formazione, formazione universitaria e post universitaria; formazione extra-scolastica finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;
- sport dilettantistico;
- tutela, promozione della cultura e dell'arte; valorizzazione del patrimonio culturale e delle cose d'interesse artistico e storico;
- turismo sociale; ricerca ed erogazione di servizi culturali;
- tutela dell'ecosistema e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- tutela dei diritti civili;
- ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata a università, enti di ricerca e altre fondazioni che la svolgono direttamente;
- servizi strumentali alle imprese sociali resi da enti composti in misura superiore al 70% da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

Indipendentemente dai settori di attività, l'interesse generale si ravvisa anche nelle organizzazioni che esercitano attività d'impresa per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e disabili che devono rappresentare almeno il 30% del personale.

Si tratta solo, come specifica il testo della legge delega, di un primo elenco di settori di cui si prevede un periodico aggiornamento, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti.

Questi parametri, tenuto conto dell'esperienza dell'Istituto e soprattutto del contesto in cui la riforma è maturata, rappresentano un limite alla possibilità di sviluppare un'analoga del settore nel suo complesso, un archivio unico a cui agganciare tutti gli obiettivi e tutte le funzionalità previste dalla riforma e riportate nel paragrafo 3.

La transizione dall'attuale sistema multi-registri al Registro unico nazionale dovrebbe avvenire con gradualità. Rapporti diretti tra le amministrazioni interessate saranno necessari per definire il quadro comune di azione: contenuti, modi, tempi, risorse umane e tecniche-informatiche, funzionali a uno scambio informativo costante. I decreti faranno chiarezza in merito all'organizzazione dei "registri"<sup>37</sup> che confluiranno nel Registro unico. Dovranno essere individuati requisiti uniformi di accesso, di iscrizione, di permanenza, di revisione, di cancellazione. Da non trascurare la questione della costituzione e dell'iscrizione al registro nazionale degli enti di Terzo settore privi di riconoscimento giuridico.

<sup>37</sup> Si dovranno censire e considerare anche i registri regionali che sono peculiari di alcuni territori. A titolo esemplificativo: il Registro delle Associazioni Familiari della Regione Lombardia; i registri istituiti per l'accreditamento nella fornitura di servizi e così via.

Relativamente agli organismi che attualmente gestiscono i registri del Terzo settore, come anticipato in altri paragrafi, si distinguono: le amministrazioni nazionali pubbliche<sup>38</sup>; gli enti territoriali pubblici<sup>39</sup>, gli organismi nazionali privati<sup>40</sup>.

La riforma ha potenziato il ruolo del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali conferendogli la funzione di amministratore e di coordinatore del Registro nazionale accanto a quelle di vigilanza, monitoraggio e controllo. Funzioni che per essere svolte hanno necessità di informazioni che non sono solo quelle tipiche di un registro amministrativo. Le Regioni e gli altri enti competenti in materia, invece, alimenteranno e aggiorneranno il Registro nazionale secondo le modalità procedurali che saranno definite nei decreti e nei regolamenti.

A questi protagonisti la riforma ha affiancato altri soggetti che avranno il compito di adottare misure di autocontrollo, che si occuperanno dell'accreditamento delle reti associative, che predisporranno i sistemi di vigilanza, di monitoraggio e di controllo: il Consiglio nazionale del Terzo settore, gli organismi nazionali e territoriali per il coordinamento e il controllo dei centri servizi, le reti associative. Il processo di collaborazione e di scambio inter-istituzionale tra le amministrazioni e gli organismi interessati sarà strategico per attuare l'impianto della riforma.

Per una visione d'insieme si veda la figura 3.

Dall'esperienza sulla realizzazione del sistema informativo delle organizzazioni non-profit l'Istituto, riguardo alla progettazione fisica del Registro unico, propone i caratteri che dovranno essere garantiti:

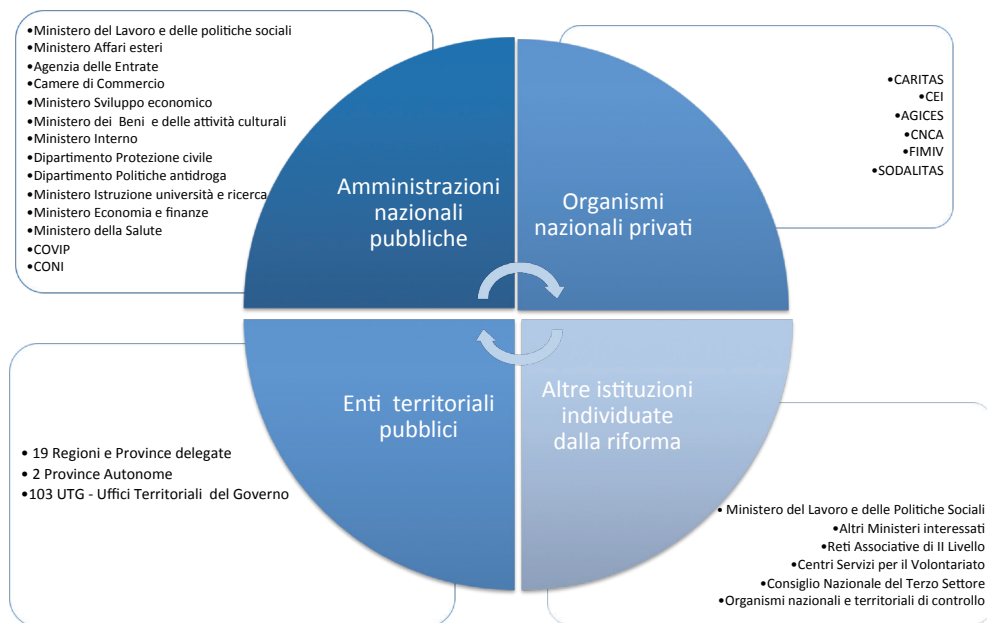
- *l'integrazione*, cioè la capacità di facilitare l'acquisizione dei dati dai diversi giacimenti informativi nazionali e regionali che la riforma definirà;
- *l'eshaustività*, ossia l'estensione a tutte le tipologie giuridiche che saranno definite con il processo di riordino e di revisione normativa;
- *la modularità*, intesa come possibilità di essere flessibile in relazione a esigenze future;
- *la fruibilità*, l'accessibilità a interlocutori diversi secondo un sistema gerarchico-funzionale di controllo degli accessi e di abilitazioni concesse nel quadro di una logica che sarà definita dalla riforma;

<sup>38</sup> Si riporta qualche esempio: al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali competono istituzionalmente tre registri nazionali: quello delle associazioni di promozione sociale; delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati; l'elenco delle associazioni del sostegno a distanza. Al Ministero della Salute afferisce l'Elenco degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico – IRCCS. Al Ministero degli Affari esteri afferisce il Registro delle organizzazioni non governative. Al CONI il Registro nazionale delle associazioni e società sportive dilettantistiche.

<sup>39</sup> Si tratta di 19 Regioni più Province delegate in alcuni contesti (registri regionali e provinciali istituiti ai sensi delle leggi di settore relative alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale, alle cooperative sociali, alle fondazioni); di 2 Province Autonome (registri provinciali istituiti ai sensi delle leggi di settore relative alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale, alle cooperative sociali, alle fondazioni); di 106 Prefetture (registri provinciali istituiti ai sensi del DPR n. 361/2000 per il riconoscimento di persone giuridiche private).

<sup>40</sup> Tra gli organismi nazionali privati si riportano: il CNCA (Elenco federazioni e organizzazioni centri di accoglienza). Il CSV.net (Elenco delle organizzazioni di volontariato non iscritte ai registri). L'AGICES (Registro italiano organizzazioni del commercio equo e solidale). La CARITAS (Elenco centri di ascolto). La Fondazione SODALITAS (Elenco fondazioni d'impresa). La FIMIV (Elenco società di mutuo soccorso).

**Figura 3 - Il partenariato istituzionale della riforma**



Fonte: Inapp, 2017

- *l'aggiornabilità*, optando per le modalità telematiche che consentiranno un aggiornamento tempestivo delle informazioni e quindi della base dati del Registro unico;
- *la confrontabilità*, per utilizzarlo sistematicamente e organicamente con le altre fonti informative interne ed esterne al Ministero;
- *l'operatività*, come capacità del sistema di essere di facile utilizzo e di supporto all'ordinaria attività gestionale degli uffici interessati;
- *l'interoperatività*, in quanto capacità della sua architettura informatica di garantire l'interscambiabilità delle informazioni.

Definite le proprietà e le funzionalità che il registro dovrà avere, sarà possibile progettare la sua configurazione informatica. A questo fine la presente proposta suggerisce la dovuta attenzione ad alcuni aspetti.

Di recente, in Italia, sono stati definiti il *Codice dell'amministrazione digitale* e le *Linee Guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico* curate dall'Agid<sup>41</sup>, che rivestono un certo rilievo per l'istituzione del nuovo Registro unico, in quanto entrambi finalizzati, come dichiarato nei documenti, a «sostituire una pubblica amministrazione composta da nomadi non comunicanti con un unico sistema informativo pubblico fortemente interconnesso».

41 L'Agenzia per l'Italia Digitale (Agid) ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana che in coerenza con quella europea contribuisce alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica, assicurando l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici.

Essendo il Registro unico nazionale frutto di un coordinamento nazionale-regionale in materia, i documenti riportati daranno utili indicazioni ai decisori e ai progettisti dell'archivio. Un altro punto nodale sarà rappresentato dai sistemi informativi utilizzati dalle amministrazioni pubbliche, nazionali e regionali, coinvolte nella creazione del Registro unico nazionale del Terzo settore o che si interfaceranno con il nuovo registro. Considerando i vincoli costituiti dai protocolli informatici vigenti negli enti pubblici e dalla normativa in materia di protezione dei dati personali, si dovrà operare per garantire la sicurezza e la robustezza del sistema informativo di supporto del Registro unico. Quest'ultimo si prospetterà come un registro in cui tutti gli adempimenti avverranno telematicamente, abbattendo costi e tempi, assicurando l'accessibilità a interlocutori diversi per capacità informatiche e ruolo, garantendo una restituzione di prodotti informativi di supporto alla gestione, alla conoscenza e all'analisi dei fenomeni, alle decisioni politiche, normative, di programmazione, di monitoraggio e così via.

A conclusione di questo percorso si riporta una frase di Stefano Zamagni che può sintetizzare l'essenza del processo di riforma, dei suoi scopi, delle tante sfide che si pone: "Il bene va fatto bene, e il bene fatto male non sarà bene!"<sup>42</sup>. Si tratta di un monito da non trascurare in questa fase cruciale per l'attuazione della delega e la concretizzazione di scelte relative a una "infrastrutturazione" esemplare quale il Registro unico.



Inapp  
a.carbone@inapp.org

## Anna Elisa Carbone

Ricercatrice Inapp presso il Dipartimento Mercato del lavoro e delle politiche sociali, si occupa dal 2008 di studi, ricerche, analisi sull'economia sociale e sistemi informativi del Terzo settore. Su queste tematiche progetta attività e le coordina. Responsabile di gruppi di ricerca. Membro effettivo dal 2011 del Circolo di Qualità del Sistan "Pubblica amministrazione e istituzioni private" e, dal 2014, membro permanente del "Tavolo Tematico sull'economia sociale ed il non-profit". Collabora con il Ministero del Lavoro, l'Istat, il Cnr, alcuni centri di ricerca nazionali e territoriali. Autrice di numerosi scritti.

<sup>42</sup> Presentando i pilastri della riforma e l'importanza del lavoro che si sta svolgendo per la messa a punto dei decreti attuativi, l'economista Stefano Zamagni, studioso di fama internazionale delle problematiche del Terzo settore, ha fatto questa dichiarazione in occasione di un convegno organizzato dall'Agesc, Consiglio Nazionale "Riforma del Terzo settore: da Associazione di Promozione a Imprenditori Sociali", Bologna, febbraio 2017.





## Per collaborare alla rivista

Le proposte di articoli vanno inviate in formato .doc(x) all'indirizzo mail: [sinappsi@inapp.org](mailto:sinappsi@inapp.org).

Gli articoli devono essere originali e, pertanto, non possono essere già stati pubblicati, integralmente o anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione.

Ogni articolo sottoposto per la pubblicazione viene valutato con procedura di *double blind peer review* dal Comitato scientifico, previa verifica dell'applicazione delle norme editoriali, effettuata dalla redazione.

L'articolo dovrà rispettare le seguenti norme redazionali:

- Foglio impostato in formato A4, 4.000 battute (spazi inclusi);
- Lunghezza del saggio 10/12 cartelle, comprese tabelle e figure;
- Titolo (max 50 caratteri), eventualmente sottotitolo (max 70 caratteri), paragrafi numerati (evitare ulteriori sotto-livelli);
- Tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo e fonte. Possono essere utilizzati colori che tuttavia verranno resi nella pubblicazione finale in scala di blu o scala di grigi;
- Note esplicative inserite a piè di pagina;
- Richiami bibliografici inseriti nel testo in forma sintetica (Autore data). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche).

L'articolo va corredato da:

- Nome, Cognome e affiliazione dell'autore (Ente/Istituzione di appartenenza);
- una nota biografica (circa 600 battute spazi inclusi) e una foto tessera dell'autore/autori;
- un abstract in italiano e un abstract in inglese di 700 battute ciascuno spazi inclusi;
- 3 parole chiave in italiano e 3 corrispondenti keywords (in inglese);
- il file in formato excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

### Norme bibliografiche

Requisiti:

- *unica e collocata alla fine del lavoro* (salvo casi particolari, come ad es. atti di convegni);
- aggiornata e completa di tutte le opere citate nel testo o nelle note, secondo i criteri di seguito descritti;
- *ordine alfabetico* per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi) e *cronologico* di pubblicazione delle opere dal più recente al meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c).

## Monografie

### Autori

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo: se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto da due punti*, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

### Curatori

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di), (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo: se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto da due punti*, Luogo, Editore

Nel caso di testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di).

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

### Esempi

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di), (2008), *Conti aperti: Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.), (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA < <http://goo.gl/5wH32Z> >

## Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo: se è presente, il sottotitolo va preceduto da due punti, *Titolo del periodico/rivista in corsivo*, annata<sup>1</sup>, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-.... Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente inserire il DOI tra parentesi uncinata < >

### Esempio

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

## Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo: se è presente, il sottotitolo va preceduto da due punti, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-....

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazione per i volumi con curatore.

### Esempi

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

Halligan J. (1995), Policy Advice and the Public Sector, in Peters B., Donald Savoie J. (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp.138-72

<sup>1</sup> Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato. Fonte <<http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>>

## Testi Inapp

I testi INAPP seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare INAPP fra gli autori o curatori.

### Esempi

#### monografie

INAPP, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di), (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Roma, INAPP

#### paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche*, Roma, INAPP

## Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinate < >

### Esempi

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), *Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 - Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, Evaluation, Septembre 2016* < <http://goo.gl/DjBMxu> >

Galanti M.T. (2016), *Policy advisors and evidence-based policy: a literature review, Paper prepared for the 2016 annual conference of SISP, University of Milan, Sept 15-17* < <http://goo.gl/Bnuxp2> >

## Giurisprudenza

- Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato)
- Tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto)
- Sezione dell'organo emanante (non sempre presente)
- Data della pronuncia
- Numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale)

### Corte costituzionale

Corte cost. 25 luglio 1995 n. 376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p. 2750 ss.

### Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n. 10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p. 847 ss.

Cass. pen., sez. un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p. 2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p. 31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n. 5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n. 190564.

Cass. pen., sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p. 280.

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p. 200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p. 86

### Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n. 3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p. 1728 ss.

### Corte dei Conti

Corte conti 16 luglio 2010 n. 15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p. 10.

### Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p. 1476 ss.

### Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p. 783 ss., con nota di L.D.CERQUA.

### Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p. 283, con nota di B. DE MOZZI

### Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n. 1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p. 1214.

### Preture

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p. 127 ss.

### Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze*, in *Racc.*, 1978, p. 453.

### Corte Internazionale di Giustizia

Corte internazionale di giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

### Corte Penale Internazionale

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

### Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

C. Eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 - Ricorso n. 24 818/03 - causa Armando Iannelli c. Italia

C. Eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

## Legislazione

La prima citazione in ogni capitolo deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n. 752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

- D.L. 27 giugno 1997 n. 185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n. 119
- L. 13 febbraio 2001 n. 45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n. 84
- Art. 1 reg. CEE n. 4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n. 1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n. 70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

## Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il...).

Guarascio D., Sacchi S. (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, INAPP  
< <http://goo.gl/rz8SAA> >

Boisson-Cohen M., Palier B. (2014), *Un contrat social pour l'Europe: priorités et pistes d'action*, France Stratégie, *La note d'analyse*, n.19 < <http://goo.gl/glnUws> >

È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <https://goo.gl/> per la trasformazione.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2017  
da Rubbettino print  
per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)



**SINAPPSI** è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e **valutazione delle politiche**, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro.

**Occupazione, istruzione, formazione** e **welfare** sono i principali temi di studio.

La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca di settore per offrire al lettore una rete di riflessioni e, ai decisori politici, un impulso per le scelte strategiche.

€ 9,50

