

# SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche



## **Il neoliberalismo 'come invenzione della verità'**

Roberto Schiattarella

## **La regolazione del lavoro nelle piccole imprese**

Ida Regalia

## **Training and skills development in SMEs**

Alessandra Pedone, Roberto Angotti, Domenico Barricelli

## **Patterns of labor market reforms: a regional approach to the Italian 'Jobs Act'**

Fabio Berton, Lia Pacelli, Roberto Quaranta, Francesco Trentini

## **An analysis of NEET youths in EU in a longitudinal perspective**

Lia Pacelli, Francesco Trentini, Marianna Filandri

## **Programma Garanzia Giovani, occupazione e produttività**

Irene Brunetti, Andrea Ricci

## **Per un bilancio della Garanzia Giovani**

Silvia Ciampi, Cristina Lion, Katia Santomieri, Veronica Sciatta

## **L'intermediazione digitale dei trasferimenti monetari**

Luca Faustini, Flaviano Zandonai

# SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

SINAPPSI, rivista scientifica dell'Inapp, è luogo di confronto e dibattito sui temi legati alle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

#### Direttore editoriale

Sebastiano Fadda

#### Direttore responsabile

Claudio Bensi

#### Comitato editoriale

Maurizio Ambrosini, Andrea Bernardi,  
Fabio Berton, Paola Bozzao, Madia D'Onghia,  
Jesus Ferreiro, Guglielmo Meardi,  
Alessandro Natalini, Ivana Pais,  
Emmanuele Pavolini, Michele Raitano,  
Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

#### Redazione

Pierangela Ghezze (Caporedattore),  
Valeria Cioccolo, Monia De Angelis,  
Ernestina Greco, Paola Piras

#### Segreteria di redazione

Mara Marincioni  
segreteria.sinappsi@inapp.org

#### INAPP Editore

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

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

© 2023 Inapp

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della  
licenza Creative Commons Attribuzione - Non  
commerciale

Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN: 978-88-543-0311-9

ISSN: 2532-8549

E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso ad aprile 2023

Finito di stampare  
nel mese di maggio 2023  
da Rubbettino Print  
88049 Soveria Mannelli (CZ)

Le opinioni espresse dagli autori  
non impegnano la responsabilità  
di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo intermedio del PON Sistemi di Politiche attive per l'occupazione (SPA0) e del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2023-2026 del Fondo sociale europeo, delegato dall'Autorità di gestione all'attuazione di specifiche azioni. È Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. All'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, è l'ente nazionale che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente

**Sebastiano Fadda**

Direttore generale

**Santo Darko Grillo**



# Sommario

---

## **4 Il neoliberismo ‘come invenzione della verità’**

Roberto Schiattarella

Da una visione dell'economia a un progetto politico e di organizzazione della società in cui non è più la concorrenza il punto di riferimento, ma la competitività ottenuta in qualsiasi modo dalle imprese. Una discontinuità che crea una frattura inevitabile con il concetto di democrazia, perché il problema della ineguale distribuzione del potere nella società è incompatibile con l'idea di uguaglianza dei diritti.

---

## **18 La regolazione del lavoro nelle piccole imprese**

Ida Regalia

Le relazioni di lavoro nelle piccole imprese lungo gli assi informalità/formalità e interno/esterno: individuazione di quattro diversi modelli di regolazione con la combinazione delle due dimensioni presenza/assenza di rappresentanza e grado di benessere lavorativo effettivamente goduto.

---

## **32 Training and skills development in SMEs Analysing the role of support policies and NRRP strategies**

Alessandra Pedone, Roberto Angotti, Domenico Barricelli

Le caratteristiche delle micro e PMI nel contesto europeo e mondiale. Il ruolo della formazione in risposta all'emergenza Covid-19 e alle sfide delle transizioni digitale ed ecologica, in particolare per quel 43,3% di microimprese che non investe in formazione.

---

## **50 Patterns of labor market reforms: a regional approach to the Italian ‘Jobs Act’**

Fabio Berton, Lia Pacelli, Roberto Quaranta, Francesco Trentini

L'impatto dei sussidi salariali e della protezione dell'impiego sull'occupazione a tempo indeterminato: maggiore l'effetto dei primi nelle regioni in cui l'economia è più forte, con potenziale amplificazione dei divari territoriali, nessuna eterogeneità regionale invece rispetto alla protezione dell'impiego.

---

## **68 An analysis of NEET youths in EU in a longitudinal perspective**

Lia Pacelli, Francesco Trentini, Marianna Filandri

Una prospettiva di analisi che, consentendo di distinguere i vari gruppi di NEET, di analizzare la durata della permanenza nella condizione e di avere un quadro accurato della gravità del fenomeno in ciascun Paese, permette di individuare una gerarchia di politiche per aiutare le persone a uscire da questa condizione.

---

## **88 Programma Garanzia Giovani, occupazione e produttività Evidenze su dati employer-employees**

Irene Brunetti, Andrea Ricci

Indagine Inapp: l'utilizzo da parte delle imprese italiane dell'incentivo fiscale per l'assunzione di giovani NEET sembra implicare, almeno nel breve periodo, una contrazione netta dell'occupazione per la popolazione target della policy. L'incentivo si accompagna inoltre ad una riduzione della produttività del lavoro. La robustezza di queste evidenze potrà essere verificata attraverso successive analisi aventi per oggetto l'ampliamento dell'orizzonte temporale dell'analisi e delle strategie di identificazione empirica.

---

## 101 Per un bilancio della Garanzia Giovani

### Evidenze dalle valutazioni e sfide di policy

Silvia Ciampi, Cristina Lion, Katia Santomieri, Veronica Sciatta

Un focus sui risultati dell'applicazione del programma: l'ottica territoriale, le correlazioni con i diversi tipi di politica cui hanno partecipato i giovani, il peso della partecipazione a tirocini extracurricolari e a percorsi di formazione, gli effetti prodotti dall'incentivo sulle imprese beneficiarie. Un bilancio positivo, ma con la necessità, in prospettiva, di diversificare le misure per raggiungere i giovani più vulnerabili.

---

## 115 L'intermediazione digitale dei trasferimenti monetari

### La gestione dei buoni spesa della piattaforma welfareX© durante la pandemia: tra nuovi profili di utenza e feedback non convenzionali

Luca Faustini, Flaviano Zandonai

L'analisi dei dati dei cittadini che hanno presentato richiesta per i buoni spesa attraverso la piattaforma conduce a ricostruire profili di bisogno che non sempre risultano 'presi in carico' dai servizi istituzionali di welfare, e mette in luce la volontà dei richiedenti di partecipare alla formazione del valore, rilevante per impostare e indirizzare una trasformazione che sia insieme tecnologica e sociale.

---

## 127 Scaffale - Rubrica di recensioni

Pizzo C., Grimaldi A. (a cura di), **Povert  e minori tra emergenza economica, sanitaria ed educativa**, Milano, Franco Angeli, 2022

(Simona Rotondi)

Pirina G., **Connessioni globali. Una ricerca sul lavoro nel capitalismo delle piattaforme**, Milano, Franco Angeli, 2022

(Massimo De Minicis)

Buzzacchi C., **Reddito e Costituzione. La cifra smarrita**, Milano, Franco Angeli, 2022

(Manuel Marocco)

---

## 134 Per proporre un articolo

---

## 136 Norme bibliografiche

# Il neoliberismo ‘come invenzione della verità’

**Roberto Schiattarella**

Università di Camerino

Nell'articolo si tenta di mettere in evidenza come le discontinuità sul piano del metodo scientifico e nel valore di riferimento tra la vecchia e la nuova cultura del mercato, il neoliberismo, abbiano finito col tradursi in una diversa utopia che non è più quella della società resa efficiente dall'agire della concorrenza, ma è quella centrata sulla competitività delle imprese e sulla libertà di azione dei grandi gruppi multinazionali. Un'utopia che viene raccontata come se fosse sorretta dall'idea forte di scientificità della vecchia cultura del mercato, ma il cui percorso scientifico può essere assimilato piuttosto all'invenzione della verità di de Finetti.

*In the article, an attempt is made to highlight how the discontinuities on the level of scientific method and in the reference value between the old and the new market culture, neoliberalism, have ended up translating into a different utopia, which is no longer that of a society made efficient by the action of competition but one centered on the competitiveness of enterprises and the freedom of action of large multinational groups. A utopia that is recounted as being supported by the strong idea of scientificity of the old market culture but whose scientific path can be likened rather to de Finetti's invention of truth.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-1

## Citazione

Schiattarella R. (2023), Il neoliberismo ‘come invenzione della verità’, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.4-17

## Parole chiave

Analisi economica  
Economia politica  
Teoria economica

## Keywords

*Economic analysis*  
*Political economy*  
*Economic theory*

## Introduzione

In questo lavoro ci occuperemo di quello che viene comunemente chiamato neoliberismo. Una visione dell'economia, ma anche della convivenza civile e della politica, che ha avuto la capacità di conquistare negli ultimi decenni un'assoluta egemonia in tutto il mondo occidentale. Si è ovviamente coscienti del fatto che non è possibile considerare il neoliberismo come una linea di pensiero unitaria o coerente al suo interno. Le posizioni dei singoli studiosi che hanno contribuito a delinearne i tratti fondamentali sono state infatti diverse anche su aspetti qualificanti. Ogni ricostruzione, dunque, compresa quella sviluppata nelle pagine che seguono, non può che contenere elementi di interpretazione. Elementi che, tuttavia, a giudizio di chi scrive, sono

resi meno importanti dal fatto che la nostra attenzione si è concentrata su alcuni passaggi sui quali c'è stata un'ampia condivisione da parte di tutti i più importanti rappresentanti di questa linea di riflessione.

L'obiettivo che ci siamo posti è stato, più in particolare, quello di ragionare sulla struttura logica del neoliberismo, soffermandoci in particolare sugli elementi di continuità e discontinuità rispetto alla tradizionale cultura del mercato.

Un problema interessante da analizzare perché da un lato il neoliberismo si è voluto esplicitamente porre in continuità con una cultura che si è presentata storicamente come una scienza con una sua compattezza interna, capace di dare di sé un'immagine talmente forte da mettersi in condizioni di giudicare con i propri

parametri il modo di organizzarsi della società senza, nel contempo, accettare di essere giudicata sulla base di altri metri di valutazione. Una 'scienza' che si è vantata a lungo di aver escluso ogni giudizio di valore dal proprio processo scientifico, come è stato messo bene in evidenza da J. Maurice Clark, che, in un suo articolo dell'immediato dopoguerra, sottolineava come, in una classe di economia, la questione dei valori venisse normalmente affrontata in modo molto diverso da ogni altra disciplina (Clark 1950). Come cioè i valori venissero considerati elementi di pregiudizio, fattori ideologici che non possono che disturbare l'analisi.

Dall'altro, perché i problemi di discontinuità che si erano determinati a partire dagli anni Trenta con la precedente cultura del mercato erano tutt'altro che banali e non erano certo legati solo alla diffusione che aveva avuto in quegli anni la teoria keynesiana. Al contrario. Le ragioni erano talmente importanti da costringere una parte importante degli studiosi dei Paesi anglosassoni a mutare gli occhiali con cui si guardava alle questioni economiche.

Ragioni che avevano a che fare in primo luogo col metodo scientifico sul quale la cultura del mercato si era fino ad allora definita. Lo stesso compito dello studioso era interpretato in maniera diversa. Non solo, infatti, non si pensava più che il suo ruolo fosse quello di indagare sulle leggi immanenti nei sistemi economici, ma si stava facendo strada la convinzione che l'economista, con i suoi valori, potesse avere un ruolo attivo nel disegnare il processo scientifico. Un colpo difficile da assorbire per la tradizionale cultura del mercato che si trovava contemporaneamente indebolita dalla perdita di fiducia della comunità scientifica nel metodo deduttivo a priori di Mill. Un metodo che, partendo da assiomi ritenuti veri per definizione e procedendo per deduzione, aveva consentito di definire l'impalcatura di quello che Sen ha chiamato l'approccio ingegneristico all'economia, con il suo ampio ricorso agli strumenti matematici, nonché di attribuire un ruolo centrale al mercato.

La seconda circostanza che aveva immesso elementi di rottura veniva dai fatti (ai quali nel metodo deduttivo

a priori era dedicata un'attenzione del tutto marginale essendo gli assiomi, come abbiamo appena detto, veri per definizione) che non sembravano più compatibili con il quadro teorico che la disciplina si era costruito. Fatti, quelli connessi con la crisi del 1929 negli USA, che non potevano essere ignorati perché avevano assunto una dimensione assolutamente devastante sul piano sociale.

La terza circostanza, strettamente legata alla seconda, è che, di fronte ad una 'saggezza convenzionale' che aveva suggerito politiche d'intervento che avevano portato a pessimi risultati, la politica USA è stata in qualche modo costretta a percorrere strade diverse<sup>1</sup>. Strade che si sono dimostrate di successo, ma che non avevano più alle loro spalle la teoria economica del mercato. Erano costruite su tutt'altra base e avevano come riferimento i valori costituzionali USA. Si facevano forti di un atteggiamento pragmatico che col tempo è andato sedimentandosi e trasformandosi in cultura quando il pensiero keynesiano si è diffuso all'interno dei corsi di insegnamento delle università nordamericane<sup>2</sup>.

Quando abbiamo detto che l'obiettivo di questo lavoro è soffermarsi sugli elementi di continuità e discontinuità tra la vecchia e la nuova cultura del mercato, volevamo sottolineare come fosse importante analizzare il modo in cui la cultura del mercato è riuscita a ripensarsi e a riproporsi in maniera talmente convincente da assumere nuovamente una posizione centrale all'interno del dibattito in economia. E questo non tanto a fini di storia del pensiero economico, quanto per provare a capire il significato profondo di questo tentativo, con i suoi elementi di forza e gli eventuali limiti.

Definire il neoliberismo come 'invenzione della verità', come abbiamo fatto nel titolo dato a questo lavoro, non è espressione di una volontà di mettere in discussione la qualità del processo scientifico di questo approccio, utilizzando il linguaggio volutamente paradossale di de Finetti (1976). Al contrario, è un modo di interpretare in maniera sintetica il significato (ma anche le contraddizioni e i limiti) di un percorso scientifico che in qualche modo è riuscito a riproporre punti di arri-

1 Non bisogna dimenticare che tra gli intellettuali statunitensi che collaborarono con Roosevelt si avvertiva in maniera chiara l'esigenza di dimostrare che il modello politico americano era in grado di affrontare gli straordinari problemi sociali che si ponevano in quegli anni, senza ricorrere alla collettivizzazione dell'economia (Amari e Del Rossi 2018). Da questo punto di vista il New Deal nasce come una proposta alternativa capace di sfidare sul piano della giustizia sociale quella che veniva dall'esperienza del mondo comunista.

2 L'importanza che era attribuita alla definizione di nuovi percorsi formativi all'interno delle Università statunitensi è testimoniata dal fatto che già nel 1935 l'*American Economic Review* si pone il problema di come ripensare l'insegnamento dell'economia per renderlo più coerente con la nuova cultura che si andava definendo con il New Deal. Per comprendere come si poneva la questione in quegli anni si veda Kierkhofer *et al.* (1935).

vo apparentemente in piena continuità con quelli del passato a partire da un contesto di metodo del tutto differente. Un contesto all'interno del quale si è abbandonata un'idea di scientificità come scoperta del 'vero' — che era quella della tradizionale cultura del mercato — e si è andato costruendo negli anni un percorso scientifico che ha dovuto necessariamente fare i conti con gli sviluppi che si erano realizzati sul piano epistemologico.

### 1. La cultura del mercato ripensa se stessa

L'obiettivo degli studiosi che sono confluiti nella cosiddetta Scuola di Chicago per poi dar vita al neoliberalismo sembra essere stato complessivamente quello di stabilire un rapporto di continuità con la cultura ingegneristica partendo, tuttavia, da una piena consapevolezza delle discontinuità rese necessarie dagli sviluppi del dibattito interno alla disciplina. Un progetto scientifico che aveva certamente una componente di chiaro sapore gattopardesco, e cioè cambiare qualcosa nel percorso scientifico per non mettere in discussione i punti di arrivo. Ma che era anche qualcosa di più, il cui significato può essere colto solo se si colloca questa esperienza nel suo tempo, negli anni della guerra fredda. Anni in cui poteva apparire indispensabile a una parte dell'establishment USA riproporre l'utopia implicita nella cultura del mercato, rendendola se possibile ancora più densa di contenuti, per sottolineare la diversità delle scelte di valore del mondo occidentale rispetto a quello sovietico, senza passare per le concessioni implicite nel 'riformismo keynesiano'.

Il progetto del neoliberalismo nasce quindi da subito come espressione di due esigenze. Una di natura scientifica, quella di dare nuova vitalità alla cultura del mercato, e una, di livello superiore per certi versi, di natura politica. Su quest'ultimo piano l'obiettivo era quello di proporre un'utopia che doveva avere due caratteristiche: a) essere facilmente comprensibile e suggestiva; b) potersi trasformare in un immaginario collettivo chiaramente alternativo a quello che veniva dai Paesi del socialismo reale. Due obiettivi chiari che andavano perseguiti in un ambiente scientifico che sicuramente lasciava molto maggior spazio alla questione dei valori e della costruzione di un'utopia e quindi alla componente

politica del progetto, ma era, sul piano scientifico, poco favorevole a una ripresa della cultura del mercato. Non è un caso che il neoliberalismo abbia sviluppato il suo percorso scientifico nel corso dei decenni e sia riuscito ad affermarsi solo nel momento in cui le condizioni storiche erano mutate, negli anni in cui si era esaurito il mondo di Bretton Woods e si stava aprendo la stagione delle regole Reagan-Thatcher. Una stagione che doveva essere quella della supremazia indiscussa nordamericana nel mondo.

Come avevamo già accennato nell'introduzione, i problemi con i quali i primi studiosi della scuola di Chicago si sono dovuti misurare, nel momento in cui hanno voluto riproporre la cultura del mercato, sono stati due, peraltro collegati tra loro. Il primo è stato quello che veniva dalla convinzione, molto diffusa nel Dopoguerra all'interno della disciplina, che ogni percorso scientifico fosse strettamente collegato a una scelta di valore. Più in generale, il problema di fronte al quale si trovavano gli studiosi interessati a riaffermare la continuità della disciplina nel Dopoguerra era quello di dialogare con un ambiente culturale nel quale stava trovando uno spazio significativo una visione dell'economia intesa come scienza dei fini oltre che dei mezzi e in cui veniva dato per scontato il fatto che ogni visione partisse da un retroterra esplicito di valori, legati agli obiettivi che lo studioso si dava. Un ambiente nel quale era difficile riproporre la cultura del mercato come una visione della disciplina di natura sostanzialmente tecnica che, come tale, poteva essere messa al servizio di qualunque punto di vista presente in una società.

Il secondo tipo di problema è venuto invece dal fatto che la comunità scientifica aveva rigettato il metodo deduttivo a priori di Mill e guardava con grande sospetto ad ogni forma di dogmatismo<sup>3</sup>, ma anche ad ogni progetto scientifico fortemente connotato sul piano del determinismo. Un insieme di problemi che era di particolare rilevanza dal punto di vista della continuità della cultura del mercato perché, nel momento in cui si metteva in discussione il metodo deduttivo, a priori si metteva anche in discussione: a) la logica della semplificazione grazie alla quale l'economia era riuscita a darsi dei confini circoscritti e chiari; b) l'uso dell'etica delle conseguenze come strumento di valutazione delle

3 L'atteggiamento fortemente antidogmatico di molti economisti in quegli anni è legato da un lato al ruolo che ha avuto Popper nella comunità scientifica USA del Dopoguerra, ma anche alla volontà di molta parte della comunità scientifica di quel Paese di mettere in discussione la logica ottocentesca e deterministica di gran parte della cultura marxista. Una posizione che tuttavia finiva col costituire una critica indiretta ad una cultura, quella del mercato, il cui impianto era altrettanto deterministico.

scelte individuali; un modo di valutare il benessere indispensabile per poter considerare il mercato e il *laissez faire* rispettivamente il migliore strumento e la migliore linea di politica d'intervento a disposizione del policy maker.

Senza, infatti, l'esistenza di una qualche logica deterministica, diventava più difficile affermare che il mercato, nel quale ciascuno ragiona e opera perseguendo fini egoistici, è anche il luogo in cui si creano le condizioni per il massimo sviluppo del benessere. Non c'è infatti più un rapporto di necessità tra l'agire egoistico e i risultati che si ottengono come conseguenza di quell'agire.

## 2. L'economia diventa la scienza della libertà individuale

Per fare fronte ai problemi che abbiamo descritto, Knight, che con Hayek può essere considerato l'esponente più importante della prima generazione degli economisti della scuola di Chicago, avvia la riflessione in una direzione nuova. Fa infatti una scelta che forse non è sorprendente, visto il clima culturale prevalente all'epoca all'interno della disciplina, ma che sicuramente crea un momento di forte discontinuità rispetto alla tradizionale cultura del mercato. Knight parla dell'economia come della scienza della libertà individuale. Una lettura che in qualche modo è o sarà condivisa sia da Hayek che da Friedman (in un suo famoso libro del 1980), ma che è stata ripresa anche da molti tra i principali studiosi di quello che sarà chiamato il neoliberismo.

La scelta della libertà individuale come valore di riferimento della disciplina (Knight 1951) crea indubbiamente un primo momento di discontinuità perché per la prima volta all'interno della cultura del mercato qualcuno si pone il problema dell'esistenza di una scelta di valore nel processo scientifico. Una scelta che per di più sembra essere fatta dallo studioso di economia. Il secondo elemento di discontinuità, più immediatamente visibile, sta invece nel fatto che il valore preso a riferimento è diverso da quello che era stato fino ad allora, sia pure implicitamente, il punto fermo di quella letteratura, cioè il richiamo all'efficienza.

Discontinuità rilevanti perché sembrano porre il percorso scientifico del neoliberismo su una base logica sostanzialmente differente da quella della tradizionale cultura del mercato con tutte le conseguenze che derivano da una linea di riflessione che si voleva porre in continuità con quella cultura. Conseguenze che in qualche modo condizioneranno tutti gli sviluppi successivi di questa linea di riflessione.

Consapevole di aver fatto un passo che è sostanzialmente di rottura, Knight cerca immediatamente di ridimensionarne il significato. Nelle prime pagine dello stesso articolo del 1951 prende infatti esplicitamente le distanze da quella letteratura economica che aveva rivalutato il ruolo dei valori nel processo scientifico. Lo fa attraverso due affermazioni. L'economia, dice, non può prendere in considerazione la dimensione etica dei problemi perché l'unico valore di riferimento per l'economista non può che essere "the truth", la verità (Knight 1951, 3). Quando dice quindi che l'economia è la scienza della libertà individuale, fa capire che non sta facendo una scelta di valore, quanto piuttosto qualcosa che ha a che fare con quelli che chiama "principi" che, come tali, non hanno alcun carattere soggettivo. La sua definizione di economia viene raccontata in questo modo come una presa d'atto di ciò che ha accomunato tutta l'esperienza scientifica precedente nella disciplina. In questa impostazione il problema della continuità viene in qualche modo stravolto. La continuità non è legata al fatto che la nuova cultura del mercato riprende elementi costitutivi che erano già presenti nella tradizione. Ma è data dall'attribuzione alla cultura tradizionale di un retroterra, rimasto prevalentemente implicito, che è lo stesso su cui si basa la nuova cultura del mercato. Il riferimento alla libertà individuale.

Dopo aver fatto intendere che la sintonia con il dibattito del suo tempo sul ruolo dei valori in economia è più formale che sostanziale (perché la libertà individuale non è un valore e perché la scelta non ha carattere soggettivo), Knight tenta di rafforzare il legame tra questo suo primo passo e la tradizionale cultura del mercato. Lo fa sottolineando che è proprio la scelta della libertà individuale come "principio" di riferimento che spiega perché l'economia non può occuparsi di fini. Ogni indicazione di fini, infatti, finirebbe col costituire un limite alla piena espressione della libertà individuale. E spiega anche perché in questa cultura il valore di riferimento non può essere che uno solo. La libertà individuale va infatti considerata un valore esclusivo, perché è un valore al quale non ne può essere affiancato alcun altro. Ogni volta, infatti, che si prende in considerazione un altro valore da affiancare ad esso si finisce necessariamente per limitarla.

I ragionamenti di Knight sono sicuramente brillanti e mettono in evidenza un carattere di assoluta continuità nella cultura del mercato, vecchia o nuova che sia. In tutti e due gli approcci si prende infatti a riferimento un solo valore, nel senso che nessun altro valore può



affiancarsi ad esso. Nell'approccio ingegneristico questo valore era l'efficienza; a partire dalla Scuola di Chicago, la libertà individuale. Una conclusione rilevante che ci dice che la cultura del mercato non sembra in grado di definirsi se non all'interno di una visione del benessere a una sola dimensione. Una questione importante sulla quale ritorneremo.

Ma al di là di questa considerazione, a giudizio di chi scrive, le argomentazioni portate da Knight non sembrano così solide da riuscire realmente a ridimensionare l'importanza dei cambiamenti impliciti nella sua impostazione sul piano del metodo. Il fatto che tutti gli studiosi di economia abbiano — senza peraltro una piena consapevolezza — considerato il "principio" della libertà individuale come punto di riferimento, non significa affatto che non ci sia stata una scelta. Si può solo dire che è stata una scelta che, secondo Knight, è stata condivisa da una parte importante della letteratura. E d'altra parte non si capisce in cosa sia differente un "principio" da un valore. È significativo, a questo proposito, che lo stesso Knight usi esplicitamente il termine valore riferendosi alla libertà individuale nel momento in cui, sempre nello stesso articolo, la confronta con la giustizia sociale, giungendo alla conclusione che la prima deve essere sempre considerata qualcosa di preferibile alla seconda (Knight 1951, 14). Una conclusione quest'ultima che, di nuovo a nostro giudizio, è una testimonianza evidente che quella di Knight non può che essere letta come una scelta di valore.

In realtà, come avevamo già detto in precedenza, il modo nuovo con cui questi studiosi hanno rielaborato la cultura del mercato non deve essere giudicato solo con gli occhi della coerenza interna alla disciplina. I primi tasselli della nuova cultura del mercato sembrano piuttosto da collegare con la componente politica del progetto della Scuola di Chicago e, più in particolare, con il bisogno che questi studiosi avevano di delineare un'utopia con una propria identità chiara capace, come tale, di contrapporsi alle altre "civiltà possibili". Un'utopia che doveva avere un valore di riferimento che la identificasse in maniera inequivocabile nella sua diversità rispetto all'utopia della società giusta proposta dai paesi del blocco sovietico e, quella della società inclusiva proposta dal riformismo keynesiano. Un bisogno che è stato soddisfatto prendendo a riferimento il valore della libertà individuale.

Ed è proprio l'importanza che ha la politica nella definizione del suo percorso scientifico che rende ragionevole la lettura del neoliberalismo come un caso em-

blematico di quella che de Finetti aveva indicato come l'"invenzione della verità". Un metodo scientifico cioè che si fonda su una specifica scelta del valore di riferimento e giunge alla definizione di un'utopia passando per un insieme di affermazioni coerenti col valore di partenza (de Finetti 1973). Un'idea di scienza che ha poco in comune con quella della tradizione marginalista e in cui la diversità non è altro che l'espressione ultima delle discontinuità che esistono sul piano del metodo scientifico.

Nelle pagine che seguono approfondiremo questa questione tentando in particolare di capire in che direzione si sono mosse le analisi, quali sono stati i risultati raggiunti, quali sono stati gli elementi di continuità e discontinuità tra la vecchia e la nuova cultura del mercato. Quali sono poi state le ambiguità e quali gli effetti di questa lettura dell'economia sulla cultura e sulle istituzioni della democrazia.

### 3. Continuità e discontinuità: i valori

Dopo aver tentato di negare l'esistenza di una vera e propria scelta di valore, Knight e gli altri studiosi della Scuola di Chicago si sono trovati di fronte al problema costituito dal fatto che la scelta della libertà individuale poteva in primo luogo mettere in discussione la sacralità del valore dell'efficienza, facendolo diventare uno dei tanti valori che potevano essere scelti dagli studiosi, ma soprattutto poteva rendere meno scontata la stessa centralità del mercato nella disciplina.

Nella sostanza, quegli studiosi si sono dovuti confrontare da un lato con il problema della possibile pluralità dei percorsi scientifici all'interno della disciplina (uno per ogni valore o insieme di valori scelti) e quindi della pluralità anche dei confini della disciplina stessa; dall'altro, con la necessità di trovare una giustificazione della centralità del mercato nell'analisi economica differente da quella della tradizione.

Occorreva dunque in primo luogo riportare al centro della riflessione economica il mercato e, in secondo luogo, riaffermare il carattere pienamente scientifico della disciplina anche nel caso in cui questo percorso è costruito a partire del valore della libertà individuale.

#### *Libertà individuale e centralità del mercato nell'analisi economica*

Il problema è evidentemente quello di capire quale è il rapporto che c'è tra libertà individuale ed efficienza e quindi quale rapporto c'è tra libertà individuale e mercato. La questione è stata affrontata da Knight attraver-

so due affermazioni. La prima è quella che il mercato è l'istituzione che è in grado di creare le condizioni necessarie perché sia garantita la massima libertà individuale. La seconda è quella che il mercato, attraverso una migliore circolazione delle conoscenze, determina un utilizzo efficiente delle risorse disponibili<sup>4</sup>. Due affermazioni grazie alle quali Knight non solo riesce ad attribuire al mercato una centralità addirittura rafforzata dal doppio ruolo che gli viene attribuito, ma ottiene anche altri risultati. In primo luogo, riesce a far considerare la scelta della libertà individuale come qualcosa che non deve essere vista come alternativa rispetto a quella dell'efficienza. La libertà individuale e l'efficienza finiscono con l'apparire, al contrario, due facce di una stessa medaglia. In secondo luogo, ripropone una logica implicitamente deterministica. Sappiamo, in altre parole, quali sono le conseguenze di ogni azione che fa funzionare il mercato. Un passo essenziale per poter considerare l'etica delle conseguenze come l'unica compatibile con la disciplina e per poter trarre la conclusione che, nel momento in cui si riesce a garantire il buon funzionamento del mercato, si ottengono anche i migliori risultati possibili sia rispetto all'obiettivo della libertà individuale, sia rispetto all'utilizzo delle risorse disponibili. In termini di benessere, dunque.

Ovviamente si può discutere sulla ragionevolezza o meno delle due affermazioni che fanno da pilastro al percorso scientifico di Knight, ma è indubbio che, se si danno per buone queste posizioni, la sua linea di ragionamento costruisca un ponte suggestivo tra la vecchia e la nuova cultura del mercato, riproponendo l'idea che, se si vuole raggiungere il massimo benessere possibile — un'idea di benessere evidentemente fondata sul binomio efficienza-crescita del reddito da un lato e massima libertà individuale dall'altro — la politica economica deve porsi l'obiettivo intermedio di far funzionare bene il mercato.

Un ponte, tuttavia, che può essere suggestivo ma non è molto solido. È relativamente facile accorgersi, infatti, che la coincidenza tra i due approcci è più apparente che reale per un insieme di motivi. Innanzitutto, perché anche se il termine è lo stesso, l'efficienza, è difficile considerare l'efficienza di cui parla Knight, che è poi quella della definizione di Robbins, come sovrapponibile con quella dell'ottimo paretiano. Difficile anche perché sul rapporto tra i due tipi di efficienza si

era avuto un dibattito relativamente ampio nella seconda metà degli anni Trenta (Kaldor 1939; Hicks 1939) nel quale era emerso come fosse difficile far dialogare i due concetti. Ma in secondo luogo perché, all'interno dei due approcci, alla concorrenza è attribuito un ruolo del tutto differente. Con conseguenze importanti.

È vero infatti che, nel suo articolo del 1951, Knight individua nel mercato di concorrenza la rappresentazione sintetica di una società fondata sulla libertà e in questo modo sembra ribadire la sua convinzione che prevalgano gli elementi di continuità tra le due culture. Ma è anche vero che, al di là delle differenti posizioni che saranno poi espresse all'interno della Scuola di Chicago, la concorrenza, nell'impostazione di questa linea di riflessione, non è più la condizione indispensabile perché un mercato sia efficiente. Semplicemente perché l'efficienza che si prende a riferimento non è quella paretiana e, più in generale, perché l'efficienza che viene attribuita ai mercati non è legata all'esistenza di una specifica forma di mercato. Secondo questi studiosi, il mercato è l'istituzione che utilizza al meglio le risorse disponibili in qualunque sua forma.

Se dunque ci può essere coincidenza tra efficienza e libertà individuale, non si può dire la stessa cosa tra libertà individuale e concorrenza, nonostante la presa di posizione di Knight nell'articolo del 1951. Studiosi importanti come Hayek (1937; 1942; 1944; 1960) o Friedman, nel momento in cui si sono trovati a scegliere tra tutela della concorrenza e libertà individuale, non hanno avuto esitazioni nell'indicare la seconda come il valore da tutelare in via prioritaria.

In sostanza, anche se è indiscutibile che in tutti e due gli approcci il mercato svolga un ruolo centrale e che l'efficienza continui ad essere un obiettivo cruciale, il mercato di cui parla il neoliberalismo non ha molto in comune con quello della tradizione che, sia pure in maniera mitizzata, guardava alla concorrenza come situazione sempre desiderabile. Il mercato a cui il neoliberalismo attribuisce la capacità di massimizzare efficienza e libertà è quello che esalta il ruolo positivo della competitività e quindi delle grandi aggregazioni finanziarie ed economiche.

Un elemento di discontinuità che non può essere considerato secondario, non tanto perché il valore di riferimento della nuova cultura del mercato non è perfettamente sovrapponibile con quello dell'efficienza

4 Occorre notare che l'efficienza di cui parla il neoliberalismo non è espressione e conseguenza dell'operare di un mercato di concorrenza, ma è semplicemente postulata sulla base della convinzione — anch'essa tutta da verificare — che il mercato debba essere considerato come l'istituzione all'interno della quale le conoscenze possono circolare più liberamente.

paretiana, ma soprattutto perché quella cui il neoliberismo vuole tendere è in fin dei conti un'altra utopia. Un'utopia che non ha più bisogno di tutta quella parte che vedeva nella concorrenza uno strumento di democrazia economica, di una democrazia cioè, per dirla con Roosevelt (1933), nella quale è importante che non si creino accumulazioni di potere economico e di decisione all'interno della società.

### **La riaffermazione dell'economia come 'scienza'**

L'aver definito l'economia come la scienza della libertà individuale ha posto prima Knight, e poi tutta la nuova cultura del mercato, di fronte a un secondo tipo di problema, peraltro strettamente collegato al primo. Era necessario evitare che la scelta di prendere a riferimento un valore facesse perdere all'economia quell'immagine di autorevolezza scientifica che l'aveva contraddistinta. Se l'obiettivo era quello di porsi in continuità con la tradizione, bisognava riuscire a dimostrare che la scelta fatta non solo era la migliore dal punto di vista dell'importanza del valore, ma era anche l'unica possibile.

A questo fine, Knight si è mosso in due direzioni. Ha in primo luogo identificato la libertà individuale con la libertà *tout court*. Una identificazione che, ricordandoci che nella sua lettura dell'economia il mercato è l'istituzione che garantisce il massimo della libertà individuale<sup>5</sup>, vuol dire che la libertà *tout court* può identificarsi anche con libertà di mercato. E, in secondo luogo, ha considerato la libertà individuale come il valore che caratterizza la democrazia americana. Facendo questo Knight ha, in sostanza, individuato le radici della cultura del mercato nell'esperienza storica degli Stati Uniti. Un'affermazione forte che probabilmente voleva ricollegarsi a quanto aveva fatto Roosevelt quando aveva posto alla radice della sua politica d'intervento i valori costituzionali americani, ma che aveva lo scopo di raccontare questa visione dell'economia come il punto di arrivo di quel patrimonio di esperienze e di cultura intorno alla quale si era venuta costruendo la democrazia nordamericana.

Una visione quella che comincia a delinearsi con Knight (1951), che, come era capitato anche negli anni Trenta con il New Deal, finisce con l'identificare uno specifico progetto di democrazia e di organizzazione sociale, diverso da quello di Roosevelt, ma che si vuole presentare come l'autentica interpretazione del 'sogno' americano. Un'assimilazione grazie alla quale ogni dubbio sulla libertà individuale come unico valore di riferimento dell'economia finisce con l'essere percepito come una potenziale messa in discussione dell'intero processo storico attraverso il quale si è arrivati a costruire la stessa identità politica e sociale nordamericana<sup>6</sup>. Estremizzando l'argomentazione, come il rifiuto della leadership ideale e politica statunitense.

Per concludere su questo punto, assimilando la libertà individuale con la libertà economica, con la libertà *tout court* e con i valori fondanti dell'esperienza degli Stati Uniti, il neoliberismo ha fatto apparire la scelta di porre il mercato e le sue logiche al centro della riflessione economica come qualcosa che non solo non ha bisogno di alcuna giustificazione, ma che non può essere neanche messa in discussione perché, se lo si facesse, si finirebbe per mettere in discussione l'intera esperienza della democrazia USA.

Un punto di arrivo che, a ben riflettere, è in piena continuità con quello della tradizione del mercato. L'economia, pur non potendo essere più considerata scienza tecnica, è come se continuasse ad esserlo, nel senso almeno che, come in passato per il valore dell'efficienza, è fondata su un solo valore che è presentato ancora una volta come indiscutibile<sup>7</sup>. La differenza sta solo nel fatto che la ragione dell'indiscutibilità è politica e non tecnica.

### **4. Continuità e discontinuità: questioni di metodo**

Superato con Knight il primo insieme di problemi che derivavano dall'aver considerato l'economia come la scienza della libertà individuale, gli studiosi della Scuola di Chicago si sono dovuti misurare con un altro tipo di ostacolo, probabilmente ancora più difficile da superare: quello di ricostruire l'intero percorso

5 Due identificazioni che è quantomeno discutibile dare per scontate, come testimonia il dibattito che si è svolto in Italia proprio su questi temi negli anni della guerra e dell'immediato Dopoguerra e a cui hanno partecipato Croce (1942), Calogero (1942), Croce e Einaudi (2011).

6 Una affermazione forte ma anche un punto di arrivo di grande valenza politica. Un punto di arrivo che può apparire in stridente contraddizione con il clima in cui il neoliberismo era nato che era nettamente contrario ad ogni forma di dogmatismo.

7 "La libertà prevarrà solo se accettata come principio generale, la cui applicazione in casi particolari (come in campo economico) non richiede alcuna giustificazione" (Hayek 1973, 61 - citazione tratta da Roncaglia (2019)).

scientifico della cultura del mercato senza ricorrere al metodo deduttivo a priori proposto alla metà dell'Ottocento da J. Stuart Mill (1983), cioè il metodo utilizzando il quale si era potuto dare all'economia quell'immagine di rigore ingegneristico grazie al quale la tradizione economica era riuscita a guadagnarsi una reputazione talmente solida da essere stato fatto proprio da tutta la comunità scientifica.

Un metodo che, in termini fortemente sintetici, si sviluppava nel modo seguente: si partiva dalla individuazione, attraverso un processo che era contemporaneamente di astrazione e di semplificazione, degli elementi essenziali all'interno dell'apparente complessità (del divenire economico nel nostro caso); si incorporavano questi elementi in assiomi che costituivano le fondamenta dell'intero processo scientifico che si sviluppava per via deduttiva. L'aspetto significativo era che gli assiomi venivano considerati indiscutibilmente veri, nel senso che nessuna evidenza empirica li poteva mettere in discussione. In sostanza, per la loro validazione non era necessario alcun confronto con i fatti<sup>8</sup>.

Un modo di sviluppare il processo scientifico che verso la fine degli anni Trenta era stato indebolito dai risultati che erano emersi da ricerche che erano state sviluppate all'interno della disciplina<sup>9</sup>, ma soprattutto da un contesto epistemologico in profondo cambiamento. Un contesto in cui alle logiche deterministiche si andavano sostituendo chiavi di lettura probabilistiche e in cui l'idea che si potesse partire da assiomi veri per definizione non poteva più convincere studiosi tra i quali era sempre più diffusa la convinzione che gli elementi di soggettività giocassero un ruolo molto più significativo nel modo di definirsi dei percorsi scientifici. Un contesto in cui il confronto con i fatti aveva assunto un ruolo più importante.

La risposta a questi problemi da parte degli esponenti della Scuola di Chicago si è sviluppata

col tempo, ma è partita da un passo in qualche modo obbligato e cioè dall'abbandono del metodo deduttivo a priori di Mill. Un abbandono che di per sé è un elemento di discontinuità, ma che non implica un prevalere degli elementi di rottura rispetto a quelli di ricerca della continuità.

L'affermazione che gli assiomi — da cui l'analisi deve in ogni caso partire — non devono essere necessariamente 'veri', è chiaramente un elemento di rottura rispetto alla tradizione. Un elemento che ha trovato il suo fondamento nell'idea, proposta dal cosiddetto "strumentalismo" di Friedman (1953), che il loro ruolo non deve essere quello di cogliere l'essenza dei processi in atto ma solo quello, meno ambizioso, di mettere in condizioni di prevederli. Dopo aver preso atto con questa affermazione del mutato clima epistemologico, ridimensionando anche l'importanza di risultati come quelli ottenuti da Hall e Hitch (1939), il neoliberalismo si è ricollegato alla tradizione del mercato riproponendo da un lato il metodo della semplificazione e, dall'altro l'utilizzo del metodo deduttivo<sup>10</sup>. Due elementi di indubbia continuità che, tuttavia, vengono immersi in un contesto che resta di sostanziale discontinuità rispetto alla tradizionale cultura del mercato.

Un esempio illuminante di questo intreccio costante tra continuità e discontinuità è fornito dal modo in cui la vecchia e la nuova cultura del mercato affrontano la questione del rapporto tra assiomi e fatti. In Stuart Mill, come avevamo già avuto modo di sottolineare, i primi non avevano alcun rapporto con i secondi. In sostanza, poiché nessuna evidenza empirica poteva mettere in discussione la 'verità' degli assiomi, guardare ai fatti era un esercizio sostanzialmente inutile. Nel processo logico del neoliberalismo è invece vero esattamente il contrario. Gli assiomi sono validi (non necessariamente veri) solo se superano la prova dei fatti. Solo, in altre parole, se ci accorgiamo che rafforzano le nostre capacità di previsione.

8 La non necessità di confrontare gli assiomi con i fatti era spiegata dalla considerazione che i fatti stessi potevano essere 'viziati' dalla presenza di fattori secondari che potevano nascondere le leggi fondamentali. L'importanza della distanza tra teoria e fatti, in sostanza, poteva dunque dare solo una misura dell'importanza dei fattori secondari nel divenire economico.

9 Ci riferiamo in particolare alla critica fatta da Hall e Hitch all'ipotesi che i soggetti economici tendessero ad avere comportamenti massimizzanti. Una critica che aveva avuto un notevole riscontro all'interno della comunità scientifica del tempo perché era stata letta come un caso paradigmatico di falsificazione. Una interpretazione che trovava le sue radici nelle posizioni di Popper che proprio in quegli anni cominciavano a circolare all'interno della comunità scientifica degli economisti USA. Su questo punto si veda, più in particolare, quanto si dice in Guala (2006, 70).

10 La scelta di semplificare e di procedere per deduzione ha una importanza fondamentale per poter riproporre l'etica delle conseguenze e quindi l'idea che la valutazione di un'azione non debba essere fatta a partire dalle motivazioni morali, ma dalle conseguenze che derivano da quelle azioni.

Un discorso analogo può essere fatto per quel che riguarda la riproposizione del metodo della semplificazione. In questo caso la discontinuità è legata al fatto che la scelta di semplificare non è giustificata dalla ricerca dei fattori essenziali che stanno dietro l'apparente complessità. Non è inserita in un contesto di metodo più ampio e coerente come quello proposto da Mill. È invece una scelta che viene giustificata attraverso l'affermazione che il processo di semplificazione deve essere considerato un tratto ineludibile di ogni processo scientifico. Un processo scientifico, dunque, si deve considerare tanto più apprezzabile quanto maggiore è la sua capacità di ricorrere a semplificazioni. Il ricorso alla semplicità diventa una sorta di indicatore della qualità del processo scientifico.

L'elemento di forte continuità con la tradizionale cultura del mercato può essere colto guardando al ruolo delle ipotesi di semplificazione nel modo in cui si è sviluppato il processo scientifico nella disciplina e a quello dell'uso della logica deduttiva. È attraverso lo schermo della necessità di semplificare che si sono definiti i confini della disciplina. Si è potuta proporre una serie di ipotesi le quali hanno permesso di trascurare alcuni aspetti dei processi economici concentrandosi su altri; aspetti che sono diventati quelli essenziali perché solo ad essi si è guardato per sviluppare il processo di deduzione; mentre sono finiti con l'apparire non essenziali aspetti potenzialmente ugualmente o addirittura più rilevanti perché esclusi dalla riflessione mediante il ricorso a semplificazioni. È attraverso questo tipo di processo che si è riusciti a non dare alcun ruolo ad altri valori all'interno della disciplina che non fossero l'efficienza e, dunque, che si è riusciti a dare dell'economia un'immagine non solo di 'scienza', ma soprattutto di 'scienza tecnica'.

Attraverso la riproposizione di una logica deduttiva, il neoliberalismo ha reso invece possibile da un lato il ricorso agli strumenti matematici e quindi è riuscito a ridarsi un'immagine di rigore, e dall'altro ha potuto nuovamente prendere a riferimento l'etica delle conseguenze come criterio di valutazione delle azioni.

In conclusione, quello che il neoliberalismo è riuscito ad ottenere attraverso la scelta di semplificare e quella di procedere per deduzione è stata la costruzione di un'immagine di scienza forte pur muovendosi all'interno di una impostazione che, sul piano del metodo, non poteva che essere non solo molto poco neutrale, ma nient'affatto 'tecnica'.

## 5. Continuità e discontinuità: il punto di vista della politica economica

Le implicazioni del sovrapporsi nel neoliberalismo tra una volontà di continuità e in un contesto di sostanziale discontinuità nei processi scientifici, se non sempre negli obiettivi e negli esiti, possono essere messe chiaramente in evidenza se ci si pone dal punto di vista della politica d'intervento. Un angolo visuale privilegiato per chi guarda ai processi scientifici partendo dai valori che questi processi sottendono. È ragionevole pensare, infatti, che sia la scelta degli obiettivi (fortemente legata a quella dei valori presi a riferimento dallo studioso) a condizionare ogni percorso scientifico. Quello che si vuol dire è che porsi dal punto di vista della politica economica può più facilmente mettere in condizione di comprendere gli elementi che il policy maker ha a disposizione — e può utilizzare — per definire la sua strategia di intervento.

La posizione di J. Stuart Mill (1983) a questo proposito era stata assolutamente chiara. Nelle sue analisi la politica economica aveva infatti trovato il fondamento da un lato nei materiali messi a disposizione dalla teoria economica e, dall'altro, nei valori che, pur essendo considerati esterni alla disciplina, non potevano essere trascurati qualunque fosse l'azione che il policy maker volesse intraprendere. Il retroterra della politica economica, nella sua visione, doveva essere ricercato quindi nella teoria economica e nei valori presi a riferimento.

Negli sviluppi che si sono avuti nella riflessione economica fino ai primi due decenni del Ventesimo secolo, le radici della politica economica sono diventate più elementari. È scomparsa in maniera sempre più netta la componente dei valori che è stata considerata come qualcosa di assolutamente estraneo al processo scientifico. All'interno di una impostazione di questo tipo, la politica economica ha finito con l'assumere il ruolo di specchio normativo di una economia politica che è diventata il luogo privilegiato dell'attenzione dello studioso.

Con gli anni Trenta del secolo trascorso, in un contesto culturale in profonda trasformazione, le posizioni degli economisti sono cominciate a cambiare in modo via via sempre più netto. E questo sia per effetto dell'azione di Roosevelt sul piano politico, che per il diffondersi delle idee di Keynes su quello più strettamente scientifico. Su entrambi i piani, con un certo anticipo an-

che rispetto agli sviluppi nel dibattito epistemologico<sup>11</sup>, la nuova importanza attribuita ai valori nel processo scientifico li ha fatti nuovamente diventare parti essenziali nella definizione delle strategie di politica economica. Si è tornati in qualche modo alle posizioni di Mill, con una differenza importante, e cioè che i valori non sono stati più visti come un'aggiunta extra scientifica ai ragionamenti economici, ma come elementi fondativi, punti di riferimento di ogni tipo di riflessione all'interno della disciplina.

Nel caso del neoliberalismo il retroterra della politica economica sembra assumere invece contorni più incerti. Da un lato la base di teoria economica del neoliberalismo si è fortemente indebolita nel momento stesso in cui gli assiomi di partenza non sono stati considerati 'veri' (anche se possono essere verosimili<sup>12</sup>) e l'unica cosa che si chiede loro è di creare o aumentare una capacità di previsione<sup>13</sup>. Dall'altro alcuni esponenti dello stesso neoliberalismo (Lucas 1972; 1976) hanno sviluppato una critica radicale alla teoria della politica economica keynesiana e, più in generale, della politica economica *tout court*; una critica che ha teso a ridimensionare fortemente la capacità di intervento del policy maker.

La considerazione che il retroterra teorico del neoliberalismo possa essere considerato meno solido, abbia confini più incerti di quello della tradizionale cultura del mercato e disponga di una capacità di intervento più limitata, non vuol dire tuttavia, a giudizio di chi scrive, che questo approccio non abbia potuto mettersi in condizioni di costruirsi una propria specifica visione di quali siano le politiche di intervento che devono essere perseguite. Un'analisi della letteratura del modo in cui sono evolute le posizioni circa la politica economica<sup>14</sup> e quanto abbiamo detto in questo stesso paragrafo, ci può far capire infatti che la politica economica può trovare le sue radici non solo nella teoria, ma anche nei valori presi a riferimento per la costruzione del percorso scientifico e quindi, nel caso specifico, nella libertà individuale. È dunque al modo in cui si è voluto perseguire l'obiettivo

della tutela della libertà individuale che dobbiamo guardare per comprendere come si sia andata sviluppando la cultura della politica economica del neoliberalismo.

Se osserviamo da questo punto di vista, assume un significato diverso, e forse anche più comprensibile, quanto si è detto in precedenza e cioè l'identificazione che il neoliberalismo fa tra libertà individuale e l'esperienza politica degli Stati Uniti. Una identificazione con la quale il neoliberalismo finisce col far assumere al modo in cui si è costruita la democrazia USA un ruolo che non è solo quello di costituire un modello positivo, ma addirittura quello di unica civiltà possibile. Di un'utopia alla quale quindi devono tendere le strategie di intervento di tutti Paesi del mondo, non solo occidentale.

Un modello che, proprio per il suo voler riprodurre a livello internazionale un'esperienza che si è sviluppata in un determinato contesto storico, ripropone la convinzione propria della tradizione economica del mercato che la storia e la geografia non siano rilevanti all'interno della disciplina. Con il neoliberalismo si è passati dall'esclusione dei valori dal processo scientifico della prima cultura del mercato, alla scelta esplicita dei valori di Roosevelt-Keynes, ad una scelta dei valori fatta in funzione non di ciò che c'è, ma di ciò che ci dovrebbe essere. In funzione quindi della costruzione di un'utopia possibile. Non è privo di significato, a questo proposito, che le linee guida per la politica economica considerate virtuose dalla comunità internazionale siano riassumibili in quello che è stato chiamato *Washington Consensus*. Un insieme di indicazioni che sono state raccontate come il punto di arrivo della migliore teoria disponibile, ma che, alla luce di quanto si è appena detto, possono essere considerate espressione di un progetto che non è solo o principalmente economico, ma ha anche una forte componente politica e sociale, come peraltro era accaduto in passato. Un progetto-Utopia che si è voluto, più che proporre, far adottare a tutti i Paesi che operano nel sistema economico internazionale attraverso un sistema di regole e una cultura che lo ha fatto apparire come l'unico possibile.

11 La consapevolezza del ruolo dei valori nel processo scientifico, e in particolare di quelli del contesto in cui gli studiosi elaborano le proprie posizioni scientifiche, è andata delineandosi con più chiarezza nel dibattito epistemologico nei decenni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale.

12 Friedman è esplicito al riguardo. Un assioma verosimile è meglio di uno che non lo è. Ma la verosimiglianza non è un requisito necessario degli assiomi per il neoliberalismo.

13 Questa è la conclusione a cui arriva Guala, secondo il quale assiomi con queste caratteristiche non sono in grado di fornire una base sufficientemente solida per la politica d'intervento. Guala in particolare sottolinea come una cosa sia intervenire sulla base di una teoria che vuole spiegare come funzionano i sistemi economici, altra cosa è invece farlo sulla base di un approccio in cui quella che conta è la capacità di previsione (Guala 2006, capitolo VI).

14 Si veda, a questo proposito, quanto si dice in Schiattarella (2022).

### Riflessioni conclusive

Quanto abbiamo visto ci può far capire perché per il neoliberismo si possa utilizzare l'espressione di de Finetti "invenzione della verità". In primo luogo, per il carattere soggettivo dell'approccio che è evidentemente conseguenza diretta della scelta, negata ma che resta tale, della libertà individuale come valore di riferimento. Ma anche per il modo in cui si è sviluppato il suo percorso scientifico dal punto di vista del metodo. Un percorso costruito intorno a una scelta di valore e reso coerente attraverso un insieme di affermazioni che hanno assunto il ruolo degli assiomi nel metodo di Mill, il cui punto di arrivo è un'utopia, quella della società affluente, chiaramente desiderabile e, nello stesso tempo, facilmente comprensibile per tutti.

Uno sviluppo scientifico, quello del neoliberismo, che è in sintonia con l'evoluzione della cultura epistemologica e che, proprio per questa ragione, si è collocato in un ambiente diverso da quello, di matrice positivista, della precedente cultura del mercato.

La questione sulla quale ci eravamo ripromessi di riflettere, quella dell'intreccio tra continuità e discontinuità nel neoliberismo rispetto alla cultura del mercato, conteneva in sé una seconda questione e cioè come è stato possibile che una linea di analisi così evidentemente, se non esplicitamente, soggettiva sia riuscita ad apparire e a farsi percepire come una continuazione della tradizionale cultura del mercato con la sua immagine di 'scienza tecnica', capace cioè di influenzare il modo di essere della convivenza civile ma di sfuggire poi ad ogni giudizio sociale.

Quanto abbiamo visto nelle pagine precedenti ha messo in evidenza che le strade percorse sono state quattro. La prima è stata quella di collegarsi in maniera stretta alla tradizionale cultura del mercato e di auto definirsi un'evoluzione di quel tipo di impostazione della riflessione economica nonostante gli elementi fortissimi di discontinuità e il fatto che lo stesso richiamo al liberalismo sia quanto meno discutibile.

La seconda è stata quella di scegliere un valore di riferimento che potesse essere presentato non come uno dei tanti possibili valori, ma come l'unico realmente indiscutibile. Un'operazione che è stata resa possibile dall'identificazione tra libertà individuale e libertà di mercato e poi tra libertà individuale e libertà *tout court*.

La terza strada seguita dal neoliberismo per

ricollegarsi alla tradizione ingegneristica è stata quella della riproposizione del metodo della semplificazione. Una semplificazione che, pur avendo radici profondamente differenti da quelle che erano poste a fondamento nel metodo di Mill, ne ripropone l'aspetto più importante, e in ogni caso quello che aveva permesso di disegnare i confini della disciplina in maniera tale da evitare che altri valori potessero svolgere alcun ruolo all'interno del percorso scientifico della disciplina. Una scelta senza la quale sarebbe stato impossibile costruire un'idea di benessere a una sola dimensione e, di conseguenza, indicare nella crescita del reddito l'unico obiettivo possibile per la politica economica.

Ma è stata l'ultima strada quella che ha consentito al neoliberismo di diventare la cultura ufficiale delle classi dirigenti a livello internazionale. Una strada che si è aperta nel momento stesso in cui si è fatta l'ipotesi, o meglio si è affermato che la libertà individuale doveva essere considerata il valore di riferimento di tutta l'esperienza della democrazia statunitense. Una strada attraverso la quale il neoliberismo è riuscito a diventare qualcosa di più di una specifica visione dell'economia; si è trasformato in una qualche misura in un progetto politico e di organizzazione della società che ha fatto perno su una propria specifica visione di quali dovessero essere le direzioni lungo le quali avviare la convivenza civile e, di conseguenza, la politica d'intervento. Un progetto politico che, a giudizio di chi scrive, si è consolidato attraverso la definizione di quell'insieme di regole che vanno sotto il nome di *Washington Consensus* e che costituiscono la vera ossatura del modo di essere del sistema economico internazionale nei decenni della fine della Guerra fredda e della centralità politica degli USA.

Un insieme di regole che, come era già avvenuto in passato per regole differenti, sono state presentate come sostanzialmente tecniche, ottenendo un'adesione a livello internazionale che non è stata solo espressione di consenso scientifico (che pure evidentemente c'è stato) e/o di accettazione di un terreno condiviso sul quale sviluppare la cooperazione, quanto un modo in cui le classi di governo dei singoli Paesi hanno dichiarato di schierarsi all'interno di uno stesso orizzonte politico. Quello che si vuol dire è che l'adesione alle regole dettate dal *Washington Consensus* può essere vista anche come il modo attraverso il quale

si è consolidata la comunanza di obiettivi rispetto a quelli del Paese *leader* e, in questo modo, si sono create le condizioni di stabilità necessarie per lo sviluppo dell'attività economica.

La natura anche politica del neoliberismo spiega perché sia stato difficile contrastare questo approccio limitando il confronto al piano meramente scientifico. Non sorprende da questo punto di vista che Hayek non abbia sentito la necessità di rispondere alle osservazioni fatte da Sraffa e Keynes sulla presunta tendenza del mercato a generare un ordine spontaneo; o il fatto che sono sembrate cadere nel vuoto le analisi che hanno mostrato la vitalità delle teorie della politica economica (Acocella 2019; Acocella *et al.* 2013). E ancora meno sorprende il fatto che non abbiano avuto la necessaria attenzione tutte le riflessioni che hanno tentato di sottolineare l'incongruenza, in molti casi evidente, tra gli obiettivi dichiarati, le politiche perseguite e i risultati effettivamente raggiunti.

Ma al di là di ogni riflessione sulla natura scientifica del neoliberismo, l'analisi fatta ha messo in evidenza, in primo luogo, che il vero nodo con il quale ci si deve misurare quando ci si confronta con questo approccio è quello della scelta dei valori (Rooney 1992; Galavotti e Campaner 2017). Valori che possono essere condivisi o meno. Non dimenticando in nessun caso che altri percorsi scientifici, fondati su altri valori e che perseguono altre utopie, sono per definizione sempre possibili.

In secondo luogo, l'analisi ci ha ricordato le implicazioni da un lato della scelta del valore che è la libertà individuale (intesa ovviamente nello specifico significato attribuitogli da Knight) e, dall'altro, che ciò che accomuna tutta la cultura del mercato, vecchia o nuova, può essere individuato nel fatto che tutto l'impianto teorico di questa cultura è costruito prendendo a riferimento un solo valore, prima l'efficienza e poi la libertà individuale.

Tornando infine a guardare al neoliberismo in termini di continuità e discontinuità, il neoliberismo presenta la scelta della libertà individuale quale valore di riferimento come del tutto in sintonia con

quella dell'efficienza della prima cultura del mercato. Una sintonia che sembra esserci dal punto di vista dell'utopia che è apparentemente la stessa, la società affluente, ma che è invece messa in discussione dalla considerazione che i percorsi seguiti dai due approcci per raggiungerla sono del tutto difforni. L'utopia della tradizionale cultura del mercato passava per il mito della concorrenza come strumento di efficienza e, contemporaneamente, come via attraverso la quale si distribuiva il potere nella società. Il mondo a cui il neoliberismo fa riferimento, e che in qualche modo legittima, non è più quello della concorrenza, è quello della competitività, ottenuta in qualsiasi modo dalle imprese. L'efficienza in questo approccio non deriva più dalla concorrenza; è semplicemente collegata al mercato, qualunque sia la forma che esso assume. Non sorprende quindi che sia Hayek che Friedman abbiano considerato la libertà di scelta delle imprese più importante della tutela della concorrenza. E non sorprende che, con la diminuita attenzione alla concorrenza, anche il problema della ineguale distribuzione del potere nella società sia finito ai margini dell'agenda della riflessione<sup>15</sup>.

Da questo punto di vista la discontinuità con il passato non è di scarsa rilevanza. Il mondo del neoliberismo crea una frattura inevitabile con quello della democrazia in cui la distribuzione del potere è una questione che deve essere gestita in maniera consapevole. Il riformismo del Dopoguerra coglieva le convergenze, in termini di distribuzione del potere, tra una cultura del mercato fondata sulla concorrenza e la democrazia. Una sintonia che poteva svilupparsi rendendo subalterne le regole del mercato a quelle della democrazia. Nel mercato attuale — e nel neoliberismo che lo giustifica — le regole della competitività sono le uniche rilevanti. E questo semplicemente perché la cultura del neoliberismo è fondata su un solo valore, la libertà individuale il cui perseguimento crea una distribuzione del potere diversa da quella che si realizza con la concorrenza. Una tendenza alla distribuzione ineguale del potere che nessuna società democratica può permettersi (Leon 2007) perché incompatibile con l'idea di ugua-

15 Per la verità, Hayek è stato sempre consapevole dell'esistenza di un problema di distribuzione del potere. Ma, secondo Hayek, l'agire delle forze di mercato non potrà mai dar vita ad una società di ineguali dal punto di vista del benessere e della capacità decisionale in primo luogo perché, nella sua visione, il mercato è dotato per sua natura di una forte capacità di autoregolazione; una caratteristica che rende difficile che si possa arrivare a situazioni socialmente inaccettabili; e, in secondo luogo, perché il mercato ha la capacità di generare una crescita economica che, già di per sé, è in grado di creare le condizioni per il superamento delle concentrazioni di potere. In sostanza, sarà il mercato stesso la miglior garanzia dal rischio delle concentrazioni di potere.



glianza dei diritti. Più in generale, nessuna società democratica è in grado di sopravvivere se costruita intorno ad un progetto di questo tipo. Perseguire un'utopia fondata su un solo valore non solo crea una costante situazione di frizione con le istituzioni della democrazia (disegnata necessariamente intorno alla tutela di un insieme di valori) ma a lungo andare, come è stato sottolineato (Besset 2007), può portare ad un impoverimento della cultura e della capacità di confronto tra le diverse componenti di una società che vuole continuare ad essere e funzionare come società democratica.

Le semplificazioni nelle analisi di approcci come quello del neoliberalismo, infatti, presentano un limite denso di conseguenze per la convivenza civile. Prima definiscono un mondo nella logica della semplificazione e poi finiscono col perseguire politiche di intervento come se il mondo fosse veramente quello semplificato che hanno disegnato. Con tutte le conseguenze facilmente immaginabili. In primo luogo, quelle dell'impossibilità del confronto tra posizioni che, proprio perché costruite attraverso le semplificazioni, non si mettono in grado di comprendere le ragioni dell'altro.

## Bibliografia

- Acocella N. (2019), *Rediscovering economic policy as a discipline*, Cambridge, Cambridge University Press
- Acocella N., Di Bartolomeo G., Hughes Halle A. (2013), *The theory of economic policy in a strategic context*, Cambridge, Cambridge University Press
- Amari G., Del Rossi M.P. (a cura di) (2018), *Franklin D. Roosevelt. Guardare al futuro. La politica contro l'inerzia della crisi*, Roma, Castelvechio
- Besset J.P. (2007), *La scelta difficile. Come salvarsi dal progresso senza essere reazionari*, Bari, Dedalo
- Calogero G. (1942), *L'ircocervo ovvero le due libertà*, ristampato in Calogero G. (1972), *Difesa del liberalsocialismo ed altri saggi*, Milano, Martoriati
- Clark J.M. (1950), Economic Means - to What Ends?, *The American Economic Review*, supplemento vol. XXXV, pp.34-35
- Croce B. (1942), Scopritori di contraddizioni, *La critica*, 20 gennaio
- Croce B., Einaudi L. (2011), *Liberismo e liberalism*, LaiciCattolici, I maestri del pensiero democratico, Milano, Corriere della Sera
- de Finetti B. (1976), *Dall'utopia all'alternativa*, Milano, Franco Angeli
- de Finetti B. (1973), L'utopia come presupposto necessario per ogni impostazione significativa della scienza economica, in de Finetti B., *Requisiti per un sistema economico accettabile in relazione alle esigenze della collettività*, Milano, Franco Angeli, pp.13-88
- Friedman M. (1953), The methodology of Positive Economics, in Friedman M., *Essays in Positive Economics*, Chicago, Chicago University Press, pp.3-43
- Friedman M., Friedman R. (1980), *Free to Choose: A Personal Statement*, New York, Harcourt Brace
- Galavotti M.C., Campaner R. (2017), *Filosofia della scienza*, Milano, Egea
- Guala F. (2006), *Filosofia dell'economia. Modelli, causalità, previsione*, Bologna, il Mulino
- Hall R., Hitch J. (1939), Price Theory and Business Behavior, *Oxford Economic Papers*, n.2, pp.12-45, supplement
- Hayek F. (1973), *Law, Legislation and Liberty. Vol. 1. Rules and Order*, London, Routledge & Kegan Paul
- Hayek F. (1960), *The constitution of liberty*, Chicago, University of Chicago Press
- Hayek F. (1944), *The Road to Serfdom*, Chicago, Chicago University Press
- Hayek F. (1944), Scientism and the Study of the Society. Part III, *Economica*, 11, n.41, pp.27-39
- Hayek F. (1943), Scientism and the Study of the Society. Part II, *Economica*, 10, n.37, pp.34-63
- Hayek F. (1942), Scientism and the Study of the Society. Part I, *Economica*, 9, n. 35, pp.34-63
- Hayek F. (1937), Economics and Knowledge, *Economica*, n.4, pp.33-54
- Hicks J.R. (1939), The Foundation of Welfare Economics, *Economic Journal*, 49, n.146, pp.696-712

- Leon P. (2007), *Stato, Mercato e collettività*, Torino, Giappichelli
- Lucas R.E. (1976), *Econometric Policy Evaluation: a critique*, in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1, n.1, pp.19-46
- Lucas R.E. (1972), Expectations and the neutrality of money, *Journal of Economic Theory*, 4, n.2, pp.103-124
- Kaldor N. (1939), Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, *Economic Journal*, XLIX, n.195, pp.549-552
- Kierkhofer W.H., Ise J., Garver F.B., Gideonse H.D., Knight F.H., Hahne E.H., Mund V.A., Jome H.L., Commons J.R., McCracken H.L. (1935), The New Deal and the Teaching of Economics, *The American Economic Review*, 25, n.1, pp.9-12
- Knight F.H. (1951), The Role of Principles in Economics and Politics, *The American Economic Review*, XLI, n.1, pp.1-29
- Mill J.S. (1983), *Principi di economia politica*, Torino, Utet (Prima versione inglese, 1848)
- Roncaglia A. (2019), *L'età della disgregazione. Storia del pensiero economico contemporaneo*, Bari-Roma, Laterza
- Rooney P. (1992), On Values in Science: is Epistemic/Non-epistemic Distinction Useful?, in *PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association*, Issue 1, Contributed Papers 1992, pp.13-22
- Roosevelt F.D. (1933), *Guardando al futuro*, Milano, Bompiani
- Schiattarella R. (2022), *I valori in economia. Dall'esclusione alla riscoperta*, Roma, Carocci

### **Roberto Schiattarella**

r.schiattarella@libero.it

È stato ricercatore presso l'Istituto di Politica economica della facoltà di Economia e commercio dell'Università Sapienza di Roma e Ordinario di Politica economica alla facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Camerino. Si è occupato di teoria economica, di problemi di mercato del lavoro, di produzione internazionale. È stato presidente dell'European International Business Academy e membro del comitato economico del CNR. I suoi lavori più recenti sono *I valori in economia: dall'esclusione alla riscoperta*, Carocci, 2022 e *Caffè: l'economia come impegno civile*, 2023.

# La regolazione del lavoro nelle piccole imprese

**Ida Regalia**

Università degli Studi di Milano

Il contributo affronta la regolazione del lavoro nelle piccole imprese (5-49 addetti): tema sottovalutato nel dibattito pubblico e scientifico, ma di notevole rilevanza per il grande peso quantitativo di questa realtà socio-economica e per i risvolti di policy che ne possono derivare. Utilizzando un ampio approccio analitico che allarga lo sguardo alle dinamiche delle relazioni sia all'interno sia all'esterno dell'impresa, vengono individuati quattro diversi modelli di regolazione, la cui logica apre a riflessioni più generali sui modi di concettualizzare oggi le relazioni di impiego.

*The contribution addresses the issue of labour regulation in small businesses (5-49 employees): an issue underestimated in the public and scientific debate, but of considerable importance for the great quantitative weight of this socio-economic reality and for the implications of policies that can derive from it. Using a broad analytical approach, that includes dynamics taking place both inside and outside the firm, 4 different ER/IR models are identified, whose logic opens up more general reflections on ways of conceptualizing the employment relations today.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-2

## Citazione

Regalia I. (2023), La regolazione del lavoro nelle piccole imprese, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.18-31

## Parole chiave

Piccole imprese  
Management  
Relazioni di lavoro

## Key words

*Small firms*  
*Management*  
*Labour relations*

## Premessa

Se vi sono tratti caratteristici nella regolazione del lavoro nel mondo estremamente eterogeneo delle piccole imprese, li si devono ricercare nei tanti modi in cui si può declinare il ricorso a relazioni di lavoro basate sull'informalità. Rispetto ai modi in cui tradizionalmente si era cercato di interpretare le caratteristiche delle relazioni di lavoro nelle imprese minori, David Storey e Nigel Sykes (1996) avevano affrontato il tema in modo nuovo, mostrando come la propensione all'informalità delle relazioni nelle piccole imprese, rispetto alla tendenza alla formalizzazione nelle grandi, fosse da ricondurre ai diversi tipi di incertezza cui le aziende devono far fronte.

Si tratta di un approccio illuminante per più motivi: perché permette di spostare il fuoco dell'attenzione

dalle secche della tradizionale contrapposizione tra due modelli interpretativi diametralmente opposti – di cui diremo a breve – a un più ampio e più utile livello analitico, e perché suggerisce una spiegazione delle logiche della regolazione del lavoro nelle piccole imprese che non presuppone pregiudizialmente la superiorità del modello di regolazione tradizionalmente tipico della grande impresa, in cui la formalizzazione delle relazioni appare positiva e necessaria.

Partendo da alcune considerazioni sull'impostazione di Storey e Sykes, in questo contributo si intende ragionare sui modi possibili di regolare il lavoro nelle piccole imprese e, in particolare, sull'importanza che vi riveste la propensione all'informalità, utilizzando i risultati di una ricerca empirica pubblicata

nel 2020<sup>1</sup>. Si noti che il tema della regolazione del lavoro e delle relazioni industriali nelle piccole imprese ha ricevuto attenzione piuttosto limitata nella comunità scientifica, nonostante l'assoluta rilevanza quantitativa, economica e sociale di questa realtà economico-produttiva in tutti i Paesi più sviluppati<sup>2</sup>. Soprattutto, non è diventato centrale nel dibattito sulle caratteristiche e sul futuro del lavoro. Anche in un Paese a incidenza particolarmente elevata di piccole imprese come il nostro, dopo la stagione degli studi sui distretti, e con alcune notevoli eccezioni (Accornero 1997; Bordogna e Pedersini 2001; e oggi Di Federico 2022), nel discorso pubblico e nelle analisi scientifiche ha paradossalmente continuato a predominare la riflessione sulla regolazione del lavoro nelle imprese grandi. Forse un po' inaspettatamente, maggiore è stata l'attenzione altrove, specie nei Paesi di lingua inglese, in cui da tempo si discute sul tema, sottolineandone la complessità e le difficoltà interpretative: si tratta infatti di imprese caratterizzate, al di là degli stereotipi, da notevole eterogeneità e in cui assenti o molto deboli sono i tradizionali istituti (rappresentanza sindacale, contrattazione collettiva) attraverso i quali si è soliti definire le relazioni e le condizioni di lavoro nei luoghi di lavoro (Edwards 2012).

Ma prima è opportuno raccogliere una provocazione di Charles Sabel (2009), che si interroga sulla rilevanza della piccola impresa come oggetto di analisi, poiché ci permette di chiarire meglio la nostra impostazione. Nelle conclusioni, si farà cenno alle prospettive che si possono ricavare dall'analisi empirica, in una riflessione che allarga lo sguardo ai modelli di regolazione del lavoro o alle relazioni industriali più in generale.

### 1. In che senso parlare di relazioni d'impiego nella piccola impresa

In una provocatoria breve riflessione dal significativo titolo *Is the Small Firm Still a Category of Analysis?*, una quindicina d'anni fa Charles Sabel (2009) sosteneva che prendere in considerazione le

piccole imprese, in quanto tali, come oggetto d'analisi, avesse ormai perso di significato. Non era stato così quando, a partire dai tardi anni Settanta del secolo scorso, con la crisi del modello di produzione fordista si erano creati spazi per lo sviluppo e il successo a livello locale di piccole imprese con una propria logica produttiva diversa da quella delle grandi imprese a produzione di massa. In un periodo in cui nei Paesi industrializzati la logica della produzione su larga scala di beni standardizzati veniva appunto messa in discussione e se ne cercavano delle alternative, Sabel stesso, assieme a Michael Piore del MIT e poi a Marino Regini dell'Università di Milano (Piore e Sabel 1984; Regini e Sabel 1989), era stato tra i promotori del ricco filone di studi sulle piccole imprese, in particolare di quelle dei distretti industriali, di cui si sottolineavano le potenzialità economiche e sociali secondo il paradigma della specializzazione flessibile. Da allora – sempre seguendo Sabel – le cose erano però profondamente cambiate. Con l'evoluzione dei modi produttivi nei nuovi contesti globalizzati, piccole e grandi imprese, da tempo, variamente cooperano e sono dipendenti le une dalle altre. A contare sono piuttosto le connessioni tra le imprese – di diversa dimensione e forma – e anzi il principio stesso della *connectability*, non le caratteristiche proprie delle singole imprese connesse.

La riflessione di Sabel si colloca nell'alveo degli approcci che tendono a non riconoscere particolari caratteristiche alle piccole imprese, al di là della dimensione, o comunque a sottovalutarne l'importanza (Curran 2006). E tuttavia, quanto meno ai nostri fini, riteniamo abbia senso continuare a parlare di specificità delle piccole imprese se, più che sulle caratteristiche economiche e produttive, ci si concentra su quelle delle relazioni sociali al loro interno. Come era già stato osservato tempo fa da Mancur Olson (1965) – che ragionava a proposito della propensione o meno a intraprendere azioni collettive – le dinamiche all'interno dei piccoli gruppi sono diverse da quelle entro i gruppi più grandi. A differenza di questi ultimi, i primi si caratterizzano infat-

1 Si veda Regalia (2020) che riporta i risultati di una ricerca facente parte del Programma finanziato nell'ambito dei Progetti di ricerca di interesse nazionale, intitolato *Vecchi e nuovi modi di regolare il lavoro nelle piccole imprese in Italia e in Europa. Implicazioni per la competitività economica e la sostenibilità sociale – RegSMEs*.

2 Precisiamo che nella terminologia adottata da chi scrive i termini 'relazioni industriali', 'relazioni di lavoro' o 'relazioni d'impiego' e anche 'regolazione del lavoro' sono da considerare oggi sostanzialmente equivalenti. 'Relazioni industriali' originariamente si considerava implicasse l'intermediazione di una rappresentanza collettiva nella regolazione del lavoro: assunto divenuto eccessivamente restrittivo sia nelle comparazioni internazionali, sia nelle comparazioni tra settori entro uno stesso Paese. Per approfondimenti, si rimanda al capitolo introduttivo in Regalia (2020).

ti per una maggiore densità e un maggior peso dei rapporti faccia a faccia e interpersonali; il che provoca non piccole conseguenze sul piano delle logiche di comportamento degli attori e, per quanto qui ci interessa, delle relazioni d'impiego.

Come messo in luce infatti dalla letteratura sul tema<sup>3</sup> e confermato dallo studio empirico cui facciamo riferimento, al di là dei condizionamenti che derivano dalle differenze in termini di localizzazione, settore di appartenenza, caratteristiche produttive e di mercato, andamento economico delle imprese, comuni alle piccole imprese sono alcuni tratti delle relazioni sociali al loro interno e, in particolare, l'emergere nei rapporti tra gli attori dell'utilizzo – almeno in parte consapevole da parte del management – di logiche di relazione di tipo fluido e informale. Sia che si osservino i comportamenti delle parti nel mercato del lavoro, sia che si considerino gli stili e i modelli di regolazione di termini e condizioni d'impiego all'interno dell'impresa o che ci si concentri sulle dinamiche dei rapporti con l'esterno, la propensione a ricorrere a pratiche informali di regolazione del lavoro è in effetti elemento ricorrente.

Se a queste considerazioni, che si basano sostanzialmente sulle dinamiche delle relazioni tra gli attori entro lo spazio di piccolo gruppo – qui piccola impresa – aggiungiamo quelle di Storey e Sykes cui abbiamo prima fatto cenno, diviene ancor più evidente perché abbia senso interrogarsi in modo specifico sui modi in cui il lavoro viene regolato nelle piccole imprese rispetto alle grandi. Secondo gli Autori, infatti, alla radice delle opposte propensioni all'informalità o alla formalizzazione delle relazioni, tipiche rispettivamente delle piccole e delle grandi imprese, vi sono differenze strutturali riguardanti la natura dell'incertezza che le une e le altre si trovano a dover fronteggiare e le cui conseguenze si riverberano poi anche sulle caratteristiche delle relazioni d'impiego. Nel primo caso si tratta soprattutto di *incertezza riguardo all'esterno*, che è da collegarsi al basso controllo che le piccole imprese hanno sull'ambiente in cui agiscono. Il loro successo è difatti legato alla capacità di rispondere e adattarsi alla domanda del mercato con tempestività e in un'ottica di breve periodo, più che a cercare di strutturarla; ed è per questo che per esse è fondamen-

tale, nella gestione del lavoro (che è la variabile su cui più facilmente possono agire), poter ricorrere a relazioni dirette, poco standardizzate, caratterizzate dall'informalità e da rapporti faccia a faccia, in cui chiedere e negoziare adattamento alle circostanze. Per le grandi aziende, che dispongono di un controllo maggiore dell'ambiente esterno, il problema principale è invece quello dell'*incertezza al proprio interno*, legata alle criticità della comunicazione, della distanza tra chi prende le decisioni e chi le esegue e alle conseguenze in termini di basso coinvolgimento, disaffezione e conflitto latente che ne derivano. È per questo che fondamentale in questo caso è poter disporre al proprio interno di pratiche e procedure codificate, basate su norme e comportamenti formali, ufficiali, ossia noti a tutti, tali da ridurre il più possibile discrezionalità ed equivoci.

Questo approccio ci sembra di particolare rilievo poiché mette in evidenza ragioni di merito, e in positivo, per spiegare la diversa razionalità nella propensione a ricorrere a logiche di tipo informale ovvero di tipo formale nello strutturare le relazioni di impiego nelle imprese di diversa dimensione. Il punto è di notevole interesse soprattutto per quanto riguarda le piccole imprese, perché permette di superare il pregiudizio che in questo caso *manchi* qualcosa rispetto a ciò che ci si aspetterebbe, avendo più o meno consapevolmente interiorizzato a modello (*best practice*) quello tipico della grande impresa – anzi, come riprenderemo nelle conclusioni, quello delle grandi *corporations* della produzione di massa. Si viene implicitamente invece invitati ad osservare non ciò che manca, ma ciò che c'è, alla ricerca di ciò che è più appropriato alle circostanze (*best fit*).

Inoltre, è appunto adottando un approccio di merito e in positivo, volto a ragionare su ciò che effettivamente avviene, che è possibile affrontare la tradizionale alternativa, per interpretare le relazioni d'impiego nelle piccole imprese, tra le opposte metafore del '*piccolo è bello*' (Ingham 1970; Bolton 1971) o della '*bleak house*', ossia del luogo desolato dello sfruttamento (Rainnie 1989; Wilkinson 1999), che ha contraddistinto un po' sterilmente il dibattito scientifico sul tema per lungo tempo. Si noti che, com'è stato messo in evidenza da Paul Edwards (2012), uno degli studiosi più influenti in materia

3 Vedi i classici lavori di Ingham (1970), Goss (1988; 1991), Rainnie (1989; 1991), Ram (1991; 1994; 1999; 2001), Wilkinson (1999), Ram *et al.* (2001), Edwards e Ram (2006), Edwards *et al.* (2006; 2009; 2010), Storey *et al.* (2010), Ram e Edwards (2010), Edwards (2012); e più di recente Ram *et al.* (2020), oltre ai riferimenti citati in Regalia (2020) e Di Federico (2022).

di piccole imprese, la propensione per una logica o l'altra – per quella della piccola impresa come luogo delle relazioni armoniose e *naturalmente* cooperative, o della piccola impresa come luogo della prevaricazione e dello strapotere aziendale – non è solo questione di migliore accuratezza descrittiva e interpretativa: è questione dalle notevoli implicazioni pratiche e opposte di policy delle relazioni di lavoro. Nel caso, infatti, in cui l'informalità delle obbligazioni reciproche venga vista come equivalente funzionale delle regole formali nelle grandi aziende, può apparire opportuno astenersi dall'imporre dall'esterno norme e vincoli che potrebbero ostacolare l'incontro e l'accomodamento positivo di tipo informale tra gli interessi. Nel caso, viceversa, in cui si ritenga che le relazioni interne all'impresa siano dominate dal potere forte e unilaterale dell'imprenditore entro un contesto in cui, per la piccola dimensione, i lavoratori non sono in grado di organizzarsi collettivamente per contrastarlo, può apparire opportuno introdurre dall'esterno regole e forme di controllo per garantire ai lavoratori livelli minimi socialmente indispensabili di protezione.

La questione non si può dirimere in modo deduttivo sulla base di una teoria – e ancor meno di una ideologia – a priori. Come ricorda lo stesso Edwards (2012), non va peraltro dimenticato che, anche nel caso delle piccole imprese in cui siano assenti norme o vincoli formali, i comportamenti degli imprenditori sono meno liberi di quanto astrattamente si potrebbe immaginare: di fatto lavoratori e imprenditori anche qui sono infatti dipendenti gli uni dagli altri, per quanto in modo asimmetrico; anche qui si pone pertanto il problema del consenso del lavoro e gli imprenditori si trovano a dover quanto meno tener conto dei vincoli di fatto derivanti dalla forza di mercato dei loro lavoratori, ovvero dal loro grado di sostituibilità (Goss 1991).

Per andare oltre alle stilizzazioni di maniera occorre dunque ragionare sulla base di osservazioni empiriche, che non si limitino tuttavia a circoscrivere l'analisi a quanto ha luogo entro i confini dell'impre-

sa, ma che, cogliendo le implicazioni dell'approccio proposto da Storey e Sykes, allarghino lo sguardo in modo da considerare ciò che conta e influisce anche al suo esterno, secondo un'ottica integrata, sistemica, di ampio respiro (Harney e Dundon 2006).

## 2. Un mondo eterogeneo, complesso

Possiamo dare un po' di sostanza a queste considerazioni di tipo generale sulla base dei risultati di uno studio sulla regolazione del lavoro nelle piccole imprese svolto in Italia tra gli ultimi anni della lunga recessione scoppiata nel 2008 e concluso prima della nuova emergenza da Covid-19 nel 2019<sup>4</sup>. In particolare, facciamo qui riferimento agli esiti della survey su un ampio campione casuale di imprenditori o manager di oltre 2.300 piccole imprese – qui definite, secondo gli standard in uso nell'Unione europea e ritoccati ai nostri fini escludendo le imprese individuali e piccolissime, come quelle da 5 a 49 dipendenti – presenti in quattro regioni rappresentative della complessa realtà socio-economica italiana (Bagnasco 1977): Lombardia, Toscana, Abruzzo, Calabria. Ne facciamo in primo luogo una sommaria presentazione<sup>5</sup>, per poi proporre un'interpretazione.

In termini strutturali, è da notare subito che l'80% delle imprese del nostro campione ha meno di 15 addetti; vi si applica quindi solo limitatamente lo Statuto dei lavoratori e le condizioni di impiego sono pertanto ampiamente derivanti dalle convenienze degli attori. Quanto ai settori produttivi, poco più di un terzo è costituito da aziende manifatturiere, il 26% da servizi *low skill* (commercio, ristorazione-alberghiero) e il 19% da servizi *high skill*. Per un quarto abbondante si tratta inoltre di imprese artigiane o di cooperative. Infine, analogamente a quanto rilevato anche altrove (Forth *et al.* 2006), la grande maggioranza di queste imprese costituisce un'organizzazione a sé stante: solo un quinto circa fa parte di un'azienda più ampia.

In termini economico-produttivi, come tipico del caso italiano, il quadro si presenta differenziato su base regionale – le performance migliori sono quelle

4 Si tratta della ricerca *RegSMEs*, citata nella nota 1 di questo contributo. Il riferimento qui è alla survey condotta nel 2014, sotto la supervisione metodologica di Monia Anzivino, mediante questionario telefonico (metodo CATI) agli imprenditori di piccole imprese dei settori privati non finanziari in 4 regioni (Lombardia, Toscana, Abruzzo, Calabria), sulla base di un campione casuale di piccole imprese (5-49 addetti), stratificato per dimensione e localizzazione geografica, estratto casualmente dal database AIDA aggiornato al 2013. La distribuzione del campione finale (2.320 casi) corrisponde in modo molto soddisfacente alle quote originarie così che non è stato necessario apportarvi correttivi.

5 Per un'analisi dettagliata cfr. Anzivino e Regalia (2020).

delle imprese lombarde e toscane – ma è, nell'insieme, dinamico. Quasi il 60% opera non solo localmente, ma su mercati nazionali o internazionali (30% in quest'ultimo caso). Nei due anni precedenti la rilevazione – anni caratterizzati dalla crisi – in un quarto delle imprese è cresciuto il fatturato e in quasi il 30% è aumentata l'occupazione. In poco più della metà delle imprese si realizzano prodotti o prestano servizi altamente personalizzati. Nella maggior parte dei casi (il 62%) si produce per clienti intermedi, ma non molto elevato sembra essere il grado di dipendenza da tali clienti, dal momento che nei due terzi dei casi il cliente più importante incide per meno del 30% del fatturato. Le nostre imprese si differenziano molto anche in base al grado di stabilità e prevedibilità dell'attività: solo il 38% ha un'attività stabile durante l'anno; le altre si dividono tra chi ha un'attività variabile su base stagionale (37%) e chi subisce una variabilità del tutto imprevedibile (26%). Nell'insieme, non irrilevante è il ricorso a formazione del personale oltre al tradizionale training on the job: solo in un terzo dei casi non vi si sarebbe fatto ricorso negli ultimi due-tre anni, nel 38% la si sarebbe fatta alla gran parte dei lavoratori (e si tratta allora soprattutto di quella obbligatoria) e nel 27% solo a lavoratori selezionati (Di Federico e Dorigatti 2020).

Elevato è infine quello che si può definire il grado di dipendenza dell'impresa dai propri lavoratori, vale a dire il grado di difficoltà a sostituirli quando necessario. Esso viene visto infatti come un problema nei due terzi dei casi: in una metà relativamente ad alcuni gruppi di lavoratori più cruciali, nel restante 15% in riferimento a tutto il personale. Il che è indicatore indiretto del livello di qualificazione degli occupati e soprattutto del grado di centralità e importanza del personale nel funzionamento dell'impresa.

Sul terreno delle relazioni di lavoro, si tratta, come prevedibile, di imprese a prevalente gestione familiare (due terzi dei casi). Solo in una metà però la proprietà gestisce da sola anche il personale, nella restante metà ci si affida a esperti e a centri esterni: ciò riflette la complessità del nostro quadro normativo di riferimento, che alimenta l'associazionismo e il terziario di servizi alle imprese. Il 60% delle imprese è associato a un'organizzazione degli imprenditori. Dal lato del lavoro, nel 60% dei casi non vi sono tracce di presenza sindacale, mentre in un terzo si

segnalano iscritti al sindacato e nel 16% l'esistenza di rappresentanti sindacali. Nell'insieme i dati confermano la scarsa presenza del sindacato in queste imprese, ma allo stesso tempo indicano segni di una presenza che è forse un po' maggiore di quanto ci si potrebbe ragionevolmente attendere e che riguarda anche le microimprese.

In questo contesto, nella regolazione del lavoro prevale dunque la decisione unilaterale dell'imprenditore?

Gli indicatori di cui disponiamo sono lo stile delle decisioni manageriali (per quanto riguarda alcuni aspetti di organizzazione del lavoro), il processo di definizione delle retribuzioni, l'esercizio di forme di pressione o protesta da parte dei lavoratori, il ricorso alla contrattazione collettiva. Per quanto riguarda il primo indicatore, nel 35% dei casi lo stile (definito in base a un indice sintetico nel quale si combinano i modi in cui si prendono le decisioni in materia di straordinario, orari, mansioni) si può dire altamente partecipativo: ciò significa che le decisioni sono soggette all'assenso del lavoratore, o del rappresentante sindacale dove c'è; è, al contrario, unilaterale nel 23% dei casi e parzialmente partecipativo nei rimanenti. In materia di determinazione delle retribuzioni, il riferimento a un contratto nazionale (che il 97% delle imprese dichiara di applicare) è considerato la norma dalla grandissima maggioranza dei casi: solo nell'11% si dice che ci si accorda direttamente con gli interessati, mentre in quasi un quarto si fanno anche negoziazioni individuali (in pochissimi casi collettive) per la definizione di elementi aggiuntivi ai minimi contrattuali. I contatti diretti tra lavoratori e azienda sono del resto praticamente la norma: solo in un 6% delle imprese non si verificherebbero, e nella grandissima maggioranza dei casi tali contatti non rimangono circoscritti alle sole tematiche connesse al lavoro, ma toccano anche questioni personali (80%). Al contrario, il ricorso a forme di protesta è estremamente raro (4%), riguarda le imprese più grandi e non necessariamente è sempre una protesta organizzata dal sindacato. La contrattazione collettiva in azienda, nell'insieme, risulta invece non irrilevante. Qualche forma di contrattazione viene infatti segnalata in un terzo dei casi, tra cui anche microimprese: nel 27% si tratta di veri e propri accordi<sup>6</sup>, talvolta integrati da intese informali; in un ulteriore 6% sono

6 Il dato è del tutto in linea con quanto rilevato dall'Istat nel *Rapporto annuale 2015* (p.170).

solo queste ultime modalità, più leggere e meno impegnative, a essere menzionate. Più diffuso però è infine il ricorso a programmi di welfare aziendale e/o di conciliazione vita-lavoro, soprattutto sotto forma di facilitazioni d'orario o altro in un'ottica di conciliazione. Solo nel 43% delle nostre imprese non vi si farebbe ricorso, mentre nel 22% il ricorso sarebbe elevato; e ciò indipendentemente dalla dimensione aziendale.

Fin qui per quanto riguarda le dinamiche entro le imprese. Pur presentata in modo sommario, l'evidenza empirica suggerisce che il quadro appare variegato e non è possibile ricondurlo semplicemente agli stereotipi del 'piccolo è bello' o del 'piccolo come luogo dello sfruttamento', ma neanche all'assunto che è già tutto chiaro e riconducibile ai modi in cui tradizionalmente si guarda al funzionamento delle relazioni di lavoro in Italia. S'è visto che le imprese fanno quasi sistematicamente ricorso al contratto nazionale di lavoro, benché non siano obbligate a farlo; che talvolta (in un terzo dei casi) contrattano formalmente o informalmente in azienda; che d'altro lato possono anche accordarsi o negoziare direttamente con i dipendenti su aspetti che riguardano l'organizzazione del lavoro e l'allocatione di opportunità e vincoli, o su elementi aggiuntivi del salario, secondo stili decisionali di tipo partecipativo. Non è dunque la decisione unilaterale la regola, per quanto sia certamente questa la caratteristica dominante in non pochi casi.

I giochi peraltro non si esauriscono con quanto avviene all'interno delle imprese. In linea con quanto si è prima detto riprendendo le osservazioni di Storey e Sykes (1996), e coerentemente inoltre con le acquisizioni degli studi degli anni Ottanta e Novanta sull'economia diffusa e i distretti e con le ricerche sui beni collettivi locali per la competitività, per comprendere le dinamiche reali delle relazioni di lavoro delle imprese, specie se minori, occorre tener conto dei condizionamenti e dei rapporti che derivano/si hanno con l'esterno.

Si è prima fatto cenno alle relazioni delle piccole imprese con il mercato, all'importanza di una produzione personalizzata, largamente dedicata a clienti intermedi, all'elevata variabilità dell'attività produttiva: tutti ingredienti di quell'incertezza esterna che s'ipotizza condizioni le strategie delle relazioni di lavoro all'interno. Possiamo completare ora il quadro facendo riferimento ai contatti delle piccole imprese

con l'ambiente associativo-istituzionale sul territorio. Gli indicatori di cui disponiamo sono i rapporti con il sindacato esterno, con le istituzioni locali, il ricorso agli enti bilaterali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, negli ultimi due anni ha avuto contatti con i sindacati esterni un quinto delle imprese, specie quelle più grandi e in caso di riduzioni occupazionali e crisi aziendali. Poco più di un terzo delle imprese ha invece usufruito di forme di sostegno o servizi da parte delle istituzioni locali. Si tratta soprattutto (20% dei casi) di sostegno al reddito (cassa integrazione), ma anche (10% dei casi) di servizi per lo sviluppo del personale e la competitività dell'impresa: formazione professionale o finanziamenti/servizi per l'innovazione tecnologica, il miglioramento della sicurezza del lavoro, la certificazione della qualità, la partecipazione a esposizioni/eventi. Agli enti bilaterali aderisce infine un quinto delle imprese. Di queste circa i due terzi ne hanno utilizzato le prestazioni, specialmente in materia di formazione professionale e previdenza integrativa.

Si noti che a questi indicatori di uno spazio di interazioni che va al di là dell'impresa, ne andrebbero aggiunti altri, il cui accertamento richiede tuttavia metodi di rilevazione diversi dalle interviste individuali a un campione casuale di titolari/imprenditori. Probabilmente il più importante riguarda il raggiungimento o meno di accordi tra le parti sociali e/o tra parti sociali e istituzioni sul territorio su temi di interesse per le imprese minori. Almeno in via di principio, sono infatti soprattutto queste ultime le potenziali destinatarie di un'attività di negoziazione o concertazione a livello locale che continua a costituire un tratto originale delle relazioni industriali in Italia (Burrone e Regalia 2022).

Ma ritorniamo ora alle considerazioni di partenza per proporre un'interpretazione dei dati della survey che abbiamo sinteticamente presentato.

### 3. Per un'interpretazione

Adottando dunque, come si diceva, un approccio di merito e in positivo, volto a ragionare su ciò che effettivamente avviene/può avvenire sul terreno della regolazione del lavoro nella realtà delle piccole imprese, si può ipotizzare che ciò che in ultima analisi conta per i lavoratori non è necessariamente il disporre di un sistema di rappresentanza, quanto meno nei termini in cui siamo abituati a immaginarlo e a vederlo realizzato nel mondo della grande impresa.



**Figura 1. Modi di relazioni di lavoro nelle piccole imprese (ipotesi)**

		Grado di sicurezza e benessere del lavoro	
		Basso	Alto
Rappresentanza del lavoro	No	I 'sweathouse' luogo dello sfruttamento	II Paternalistico 'piccolo è bello'
	Sì	III Rappresentanza rituale	IV Buone RI mediate collettivamente

Fonte: elaborazioni dell'Autrice

Conta invece quali siano le condizioni d'impiego di cui essi possono effettivamente godere. Il primo aspetto riguarda un requisito considerato fondamentale per ottenere buone condizioni di lavoro secondo la tradizione consolidata delle relazioni industriali, il secondo riguarda i risultati per i lavoratori dei modi di regolare il lavoro di fatto adottati dalle imprese.

Combinando le due dimensioni (presenza/assenza di rappresentanza) e grado di benessere lavorativo effettivamente goduto, si ottengono quattro possibili modelli di relazioni di lavoro, come mostrato nella figura 1, in cui trovano collocazione anche le metafore del dibattito tradizionale.

Le situazioni che ricadono nei quadranti IV e I sono quelle previste dal paradigma tradizionale delle relazioni di lavoro: a una buona presenza sindacale tendono a corrispondere buone condizioni d'impiego e viceversa. Si noti che a quest'ultimo caso (quadrante I) si possono ricondurre le tradizionali metafore della *sweathouse* o *bleak house*, o del *black hole* come definito da Lorenzo Bordogna e Roberto Pedersini (2001). Le situazioni degli altri quadranti appaiono invece sconnesse, incoerenti rispetto alle attese del paradigma tradizionale: il caso in cui si hanno buone condizioni pur in assenza di voce e tutela collettive si può ricondurre alla metafora paternalistica del *piccolo è bello*, nel caso opposto si può parlare di rappresentanza inefficace, puramente formale, o *rituale*.

Applicando lo schema alle imprese del nostro campione<sup>7</sup>, risulta che il 34% si colloca nel quadrante

I, il 28% nel II, il 22% nel III e il 16% nel IV.

Date le caratteristiche di tale campione, che la percentuale relativamente più ampia (un terzo) delle imprese si collochi nel primo pattern, caratterizzato da assenza sindacale e modeste condizioni d'impiego, non stupisce. Così come non stupisce che nella situazione opposta (presenza sindacale e buone condizioni di impiego) rientri la percentuale più bassa (il 16%) di imprese. Che una presenza sindacale non sia comunque sufficiente a promuovere condizioni di impiego più positive è suggerito dal più numeroso gruppo di imprese (il 22%) in cui a tale presenza non si associano migliori condizioni di impiego. È infine con una certa sorpresa che si constata che il secondo gruppo più numeroso (il 28%) di imprese è quello, opposto al precedente, in cui buone condizioni d'impiego sono accordate in assenza di un'organizzazione di intermediazione degli interessi.

In base a quali variabili si differenziano i quattro modelli? Coerentemente con la diversità socio-economica e istituzionale del Paese, non stupisce che i dati indichino una chiara differenziazione su base regionale: le imprese del primo modello (*sweathouse*) sono mediamente più tipiche della Calabria e dell'Abruzzo, quelle del secondo (buone condizioni senza rappresentanza) tendono ad essere più presenti in Lombardia, ma anche in Abruzzo, quelle del terzo e quarto (caratterizzate da una più o meno efficace presenza sindacale) sono diffuse soprattutto in Toscana, ma anche in Lombardia. Più interessanti per il nostro discorso sono però le relazioni con le caratteristiche economico-produttive delle

<sup>7</sup> Le variabili utilizzate per costruire la prima dimensione sono la presenza nell'impresa di iscritti al sindacato e/o rappresentanti dei lavoratori. L'indice è stato dicotomizzato distinguendo tra imprese senza iscritti o rappresentanti e imprese con almeno una di queste forme. Le variabili utilizzate per costruire la seconda dimensione sono quelle di una maggior generosità nella determinazione delle retribuzioni (negoziazioni individuali/collettive di elementi aggiuntivi ai minimi); l'offerta di indennità economiche aggiuntive (quali incentivi di produttività); la predisposizione di programmi di welfare aziendale; la possibilità per i lavoratori di contattare direttamente il management. L'indice di sicurezza e benessere così ottenuto è stato poi dicotomizzato considerando con bassa sicurezza e benessere le imprese con valore uguale o inferiore alla media e con alta sicurezza e benessere quelle con valori sopra la media.

imprese e le logiche di comportamento delle parti.

Il profilo del primo modello è tipico delle microimprese (sotto i 10 addetti), di tipo familiare, non collegate ad altre imprese, spesso di tipo artigianale, gestite direttamente dal proprietario e che mostrano una bassa propensione ad aderire ad associazioni degli imprenditori. Operano prevalentemente su mercati circoscritti, vendendo prodotti o servizi a consumatori locali, utilizzando personale scarsamente qualificato e facilmente sostituibile e ricorrendo a processi produttivi di tipo molto standardizzato. La loro performance economica e occupazionale è modesta. Coerentemente con questo profilo, le relazioni di lavoro tendono ad essere caratterizzate da uno stile decisionale di tipo unilaterale e autoritario, e che non prevede il ricorso a modi formalizzati di formazione del personale. Dal lato dei lavoratori non emergono forme di protesta né di negoziato. Ma molto limitate, quando non inesistenti, sono anche le relazioni delle imprese col mondo esterno e la capacità o l'interesse a ricavarne risorse.

Il profilo dell'altro modello caratterizzato da bassi livelli di welfare, ma in cui è presente una rappresentanza del lavoro, è piuttosto tipico delle piccole imprese più grandi (15-49 addetti), cui pertanto si applicano per intero le disposizioni dello Statuto dei lavoratori. Come nel modello precedente, si tratta per lo più di imprese autonome, gestite direttamente dalla proprietà, operanti prevalentemente a livello locale e che tendono a ricorrere a forza lavoro facilmente sostituibile adibita a mansioni molto standardizzate, e la cui performance economica e occupazionale è modesta. A differenza di quel modello, tuttavia, queste imprese tendono da un lato a produrre anche per clienti intermedi da cui sono altamente dipendenti e, dall'altro, a lasciare una certa autonomia organizzativa ai lavoratori. In questo caso le imprese mostrano un'elevata propensione a iscriversi alle associazioni degli imprenditori e ad adottare uno stile decisionale di tipo meno unilaterale. Sopra la media sono peraltro il ricorso dei lavoratori a forme di protesta, il raggiungimento di accordi formali, i contatti con il sindacato esterno, l'utilizzo di risorse e sostegno forniti da istituzioni. In sintesi, si tratta di un modello conflittuale di relazioni di lavoro di tipo piuttosto tradizionale, ma in un contesto economico-produttivo che non sembra permettere successi significativi: una sorta di ripetizione rituale, come s'è detto, di un modello ereditato dal passato che ha perso in efficacia.

Anche il profilo dell'altro modello con presenza sindacale, ma associato a elevate condizioni d'impiego, risulta più tipico delle piccole imprese più grandi (15-49 addetti) con elevata propensione a iscriversi alle associazioni degli imprenditori, ma nella cui gestione tendono ad essere associati manager e professionisti specializzati delle risorse umane. Si tratta di un modello tipico di situazioni di successo sul piano economico-produttivo, che operano su mercati ampi nazionali e internazionali, soprattutto per clienti intermedi da cui sono altamente dipendenti, utilizzando personale qualificato, di difficile sostituzione, il cui costo incide in modo significativo sui costi totali. Coerentemente con questo profilo, le relazioni di lavoro tendono ad essere caratterizzate da uno stile di tipo partecipativo e dal ricorso a programmi di formazione off the job. Anche qui è significativo il ricorso dei lavoratori a forme di protesta, ma in misura minore che nel caso precedente. E soprattutto sono particolarmente diffusi il raggiungimento di accordi sia formali che informali, i contatti con i sindacati esterni, l'utilizzo di sostegno e misure da parte degli enti bilaterali e in misura minore delle amministrazioni e istituzioni locali. In sintesi, questo è un modello di relazioni di lavoro mediate collettivamente, di tipo fortemente partecipativo, favorito da condizioni economiche di successo ma in cui i lavoratori godono di forte potere di pressione, e in cui intense sono le relazioni con l'esterno e la capacità di ottenerne risorse.

Il profilo dell'ultimo modello infine – quello in cui si combinano buone condizioni d'impiego e assenza di una rappresentanza del lavoro – tende ad essere diffuso soprattutto tra le piccole imprese di dimensione intermedia (10-15 addetti), di tipo industriale e spesso appartenenti a organizzazioni più ampie. Si tratta di imprese non particolarmente interessate ad aderire ad associazioni degli imprenditori e che si caratterizzano piuttosto per un elevato impiego di manager e professionisti nella gestione aziendale e delle risorse umane. Anche più che nel caso precedente, il modello tende ad essere tipico di situazioni di successo, che operano su mercati di ampia dimensione, con produzioni specializzate per clienti intermedi, con ricorso particolarmente elevato a personale molto qualificato, di difficile sostituzione, che lavora su mansioni poco standardizzate con notevole autonomia. Come nel caso precedente, le relazioni di lavoro tendono ad essere improntate a

**Figura 2. Modelli di relazioni di lavoro (RdL) nelle piccole imprese**

		Grado di sicurezza e benessere del lavoro	
		Basso	Alto
Rappresentanza del lavoro	No	I <i>RdL a gestione unilaterale autoritaria</i>	II <i>RdL a gestione diretta paternalistico/ partecipativa</i>
	Sì	III <i>RdL mediate collettivamente di tipo rituale</i>	IV <i>RdL mediate collettivamente aperte all'esterno</i>

Fonte: elaborazioni dell'Autrice

uno stile decisionale di tipo partecipativo, e ampio ricorso si fa a programmi di formazione off the job. Come atteso, irrilevante è il ricorso alla protesta da parte dei lavoratori e rari i negoziati, benché si segnalino casi di accordi informali. Rari sono anche i contatti con l'esterno, salvo che con gli enti bilaterali di cui si utilizzano sostegno e risorse. Questo è un modello di relazioni di lavoro a elevata partecipazione diretta del personale, reso possibile da condizioni economiche e produttive che rendono le imprese particolarmente dipendenti dalla cooperazione e dal consenso dei lavoratori, anche se non organizzati collettivamente.

I dati mettono in evidenza, dunque, una pluralità di modelli di relazioni d'impiego e una pluralità di risultati, anche all'interno della realtà apparentemente semplice delle imprese minori. I risultati più interessanti per la nostra discussione sono quelli dei due modelli caratterizzati da migliori condizioni d'impiego, sia in presenza sia in assenza di una rappresentanza del lavoro. Il primo caso è quello che più assomiglia a un buon modello tradizionale di relazioni industriali, ma in una situazione in cui la possibilità per le imprese di disporre al proprio interno di risorse adeguate da utilizzare nei rapporti con i lavoratori e i loro rappresentanti può essere insufficiente. Esse sembrano però in grado di ricavarne attraverso i rapporti con l'ambiente esterno, secondo dinamiche che in qualche modo tendono ad allargare il campo di gioco (Wever 1998), ovvero i confini efficienti dell'impresa, modificando i calcoli dei reciproci vantaggi, come riprenderemo tra breve. L'altro modello (benessere senza rappresentanza) è il più intrigante rispetto alle modalità tradizionali di relazioni di lavoro mediate collettivamente. Va in particolare sottolineato che in questo caso non sembra infatti possibile parlare semplicemente di paternalismo e iniziativa unilaterale del management: occorre in-

fatti ricordare che l'indice di benessere in azienda incorpora la propensione delle imprese a ricorrere a negoziati con i lavoratori sui livelli retributivi anziché a determinarli unilateralmente e che il modello è più tipico di situazioni caratterizzate da stile decisionale partecipativo e di coinvolgimento dei dipendenti, talvolta integrato da accordi informali.

Mentre nel primo caso l'aspetto da spiegare è la possibilità di relazioni industriali (mediate collettivamente) di tipo efficiente, ossia in grado di disporre di risorse da distribuire, data la piccola dimensione delle imprese e in cui ha un peso rilevante il costo del lavoro, in questo caso da spiegare è la possibilità di buone relazioni di lavoro in assenza di una sua rappresentanza. In proposito si può rimandare ai risultati di studi di tipo qualitativo in Gran Bretagna sulle condizioni che si immaginava dovessero favorire le decisioni unilaterali del management nelle piccole imprese e che hanno in realtà messo in luce modi in parte inattesi di un *ordine negoziato* (Ram 1994; Edwards 2012), sia pure in modi informali, al di fuori di una rappresentanza e di una contrattazione collettiva mediate dal sindacato.

Sulla base di queste osservazioni è opportuno rinominare i tipi precedentemente individuati (v. figura 1) come nella figura 2.

### **Per concludere: ancora su informalità e formalizzazione e su interno ed esterno**

Per concludere il ragionamento da cui siamo partiti, riprendiamo ancora brevemente la questione dell'informalità e della formalità nelle relazioni di lavoro, nonché quella delle relazioni dell'impresa con l'ambiente esterno. Lo facciamo avendo a mente gli approfondimenti qualitativi svolti nella seconda parte della ricerca citata.

S'è detto che nel caso delle piccole imprese il ricorrere a usi e prassi informali, adeguati alle cir-

costanze (*best fit*), è coerente con le caratteristiche delle relazioni sociali entro gruppi di piccola dimensione e corrisponde alle strategie di imprese esposte a elevata incertezza esterna. I casi considerati lo confermano: che le soluzioni basate su regole formali – scritte, prevedibili – non siano in molti casi quelle più adeguate, e non necessariamente solo per il funzionamento efficiente delle imprese, ma spesso per gli stessi lavoratori che possono ricavarne modi per positivamente ‘sopravvivere’ (Ram 1994; 2001), appare in modo più o meno sistematico in merito a funzioni fondamentali quali la selezione del personale, i modi in cui lo si assume e lo si forma, la gestione degli orari (Di Federico e Dorigatti 2020; Pedaci e Betti 2020).

Ma si può dire di più. Un primo aspetto da sottolineare è che informalità non equivale a orientamento unilaterale, incontrollato, del proprietario/manager, né, d’altro lato, formalità equivale a una sua maggior disponibilità a decidere coinvolgendo il personale. In entrambi i casi si possono avere comportamenti di tipo unilaterale o, viceversa, comportamenti aperti a qualche forma di coinvolgimento dei lavoratori. E rimanendo dal lato dell’informalità, anche nel caso di comportamenti unilaterali – quelli in cui il proprietario/manager decide per proprio conto – non ci sono solo pure imposizioni d’autorità, basate sull’esercizio del potere sui sottoposti. Ci possono essere modi di elargizione, unilaterale, di benefici: possono essere bonus che si aggiungono ai minimi retributivi, o *doni* di altro genere (il tablet di cui ha bisogno il figlio di un dipendente, il pagamento a sorpresa di ore di permesso che non avrebbero dovuto essere retribuite...).

Se si considerano inoltre i modi informali di negoziazione o coinvolgimento dei lavoratori, le alternative possibili non sono solo tra negoziazione/coinvolgimento di tipo individuale o di tipo collettivo mediante rappresentanti sindacali. Vi possono essere coinvolti anche rappresentanti informali, di fatto: figure con lunga tradizione e conoscenza dell’impresa, che godono della fiducia e del proprietario/manager e dei lavoratori.

Queste osservazioni ci conducono alla domanda di fondo sull’informalità nelle relazioni d’impiego, che è quella delle condizioni a cui essa non equivale a puro esercizio del potere impositivo da parte del proprietario/manager. In base ai nostri dati e come sottolineato in letteratura (Goss 1991), la condizione

fondamentale è quella del livello e qualità delle competenze richieste ai lavoratori: quanto più rare e/o cruciali sono tali competenze – e quanto maggiore è quindi la *dipendenza* delle imprese dai lavoratori (di cui occorre ottenere il consenso attivo) – tanto maggiore è la probabilità che le relazioni di tipo informale siano caratterizzate da buona disposizione e/o propensione al coinvolgimento e negoziazione. I nostri casi hanno inoltre messo in evidenza che un altro elemento di cui tenere conto è l’anzianità aziendale combinata alla fiducia: soprattutto in ambienti di piccola dimensione e/o in cui l’organizzazione del lavoro non si basa su una predeterminazione rigida di compiti e funzioni, una lunga permanenza nell’impresa favorisce l’acquisizione di un’esperienza e di una conoscenza dell’organizzazione e lo sviluppo di rapporti di fiducia che tendono a rendere insostituibili i lavoratori anche in assenza di loro skill elevate.

In questi casi, lo sviluppo di relazioni di tipo informale può andare a vantaggio dei lavoratori oltre che dell’impresa, secondo la logica di relazioni di lavoro che abbiamo detto *a gestione diretta paternalistico/partecipativa*, in cui i lavoratori possono godere di condizioni comparativamente migliori di sicurezza e benessere pur in assenza di una rappresentanza collettiva tradizionale. D’altro canto, dove non ricorrano le condizioni che rendono vantaggiosa per l’impresa l’adozione di relazioni di tipo informale caratterizzate da benevolenza e/o propensione al coinvolgimento e negoziazione con i lavoratori, è probabile che, in assenza di una rappresentanza collettiva di tipo sindacale, sia invece il modello di relazioni di lavoro *a gestione unilaterale autoritaria* a prevalere.

Si noti, tuttavia, che vi sono rischi nell’informalità anche per l’impresa. Il principale è che ne possano emergere comportamenti discrezionali, o comunque interpretati come tali, che pregiudichino l’equità complessiva del sistema di cui l’impresa ha bisogno. Ed è appunto per far fronte a questo rischio che, specie nelle organizzazioni più grandi, si può essere indotti a mettere in campo processi di formalizzazione di procedure e regole: essendo basata sulla definizione anticipata e in genere scritta, quindi oggettiva e conoscibile da tutti, dei criteri e delle norme di riferimento, la logica della formalità, dovrebbe scoraggiare favoritismi e decisioni arbitrarie, accrescendo l’equità del sistema. Il limite della formalizzazione sta, d’altro canto, sia nell’impossibilità di tener conto anticipatamente di tutte le evenienze future, sia nel-

la tendenza a ostacolare un adattamento adeguatamente flessibile delle norme di riferimento poi, quando necessario.

Nelle interviste per i nostri casi ricorre in effetti una sorta di ambivalenza riguardo all'utilizzo o meno di procedure preordinate, formalizzate: si osserva che non sono del tutto adeguate alla propria situazione produttiva, ma se ne percepisce la maggiore equità. È entro lo spazio di questa ambivalenza che, non a caso nelle imprese relativamente più grandi, si può scoprire l'utilità del riferimento a un attore collettivo che sia in qualche misura in grado di negoziare un adattamento delle regole a seconda delle circostanze in base a principi non arbitrari. Possiamo immaginare che sia per lo più questo il caso dei modelli che abbiamo prima definito *RdL mediate collettivamente di tipo rituale* e *RdL mediate collettivamente aperte all'esterno*: in entrambi un maggior ricorso alla logica della formalità si combina con la presenza di un attore di rappresentanza collettiva; nel primo caso tuttavia tale presenza non è sufficiente a svolgere un'azione realmente efficace, nel secondo essa riesce invece ad avere successo.

Un altro modo in cui andare oltre ai problemi legati all'alternativa formale/informale è l'allargamento dell'orizzonte verso l'esterno, al di là dei perimetri specifici dell'impresa. I nostri casi hanno indicato che i rapporti con l'esterno possono essere molti e svilupparsi secondo un'ampia varietà di relazioni. Collocandole lungo un asse di vicinanza/lontananza dall'impresa si possono elencare: relazioni con comunità familiari-locali, con altre imprese sul territorio (distretti, reti...), con le proprie associazioni di rappresentanza, con le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori sul territorio, con consulenti e altri soggetti dotati di know-how o altre risorse utili all'impresa, con istituzioni e governi locali, con framework regolativi esterni (contratti collettivi *multi-employer*, leggi, norme internazionali), con altre imprese a livello nazionale e internazionale (Bellini e Fortunato 2020).

Tali relazioni possono costituire opportunità da cui trarre beni e risorse, tangibili o intangibili, per il buon funzionamento dell'impresa e più o meno direttamente per una buona gestione del personale: risorse tanto più utili quanto più difficilmente possono essere disponibili/prodotte all'interno dell'impresa. O, viceversa, possono costituire vincoli al libero comportamento delle imprese: allora possono

essere veri e propri impedimenti che spingono le imprese ad adottare comportamenti subottimali o a uscire di scena, oppure fungere da 'costrizioni benefiche' (Streeck 1997) che le 'obbligano' ad adottare comportamenti che si rivelano poi più vantaggiosi di quelli che liberamente esse avrebbero adottato.

Il punto è importante e richiederebbe di essere ulteriormente approfondito con dati empirici. Ma i nostri casi suggeriscono che le relazioni con l'esterno possono anche essere lette in modo diverso dall'immaginarle solo come fonte *esterna* di vincoli e risorse cui fare riferimento o meno (quando sia possibile scegliere) a seconda delle convenienze e strategie dell'impresa: esse si possono anche leggere come *ambiente* entro cui, consapevolmente o meno, l'impresa si muove, o da cui può almeno in parte ritrarsi. Se le si vede in questo modo, che equivale a un aprire/allargare o chiudere/restringere i propri confini, ne deriva una ridefinizione per così dire della propria dimensione e delle sue logiche di comportamento.

Per quanto riguarda il primo aspetto, quanto più l'impresa è inserita in ampie e molteplici reti di relazioni con altri soggetti, tanto più tenderà ad agire internalizzando risorse e pressioni provenienti esternamente dal proprio perimetro *formale*, finendo per comportandosi *come se fosse più grande*. L'osservazione ricorrente nei nostri dati di una maggiore tendenza al dinamismo e a una gestione più partecipativa nel caso che l'impresa sia inserita in reti aziendali più ampie appare in linea con questa ipotesi. Quanto all'influenza sulle logiche di comportamento dell'impresa, i contatti più o meno stabili con altri soggetti, così come l'influenza di quadri normativi esterni all'impresa e le pressioni che ne derivano, possono anche condurre a una ridefinizione delle dinamiche interne dell'informalità e della formalità: si è già osservato come l'intervento di un attore di rappresentanza collettiva degli interessi del lavoro possa essere rilevante nel combinare e armonizzare, per così dire, i vantaggi adattivi dell'informalità con la ricerca di maggiore equità legata a normative formali più rigide; e si potrebbero fare altri esempi.

In definitiva, il gioco tra interno ed esterno può concretizzarsi in comportamenti di acquisizione di risorse esterne, o in pratiche di adattamento più o meno conformi alle pressioni o prescrizioni provenienti dall'esterno. Ma può anche tradursi in comportamenti di uscita verso l'esterno: in questo caso l'impresa allargherà il proprio raggio d'azione e/o

agirà a più livelli entrando in relazioni più o meno stabili con altri soggetti. In entrambe le situazioni, la tendenza all'informalità, tipica delle piccole imprese, ne verrà tanto o poco trasformata, ridefinita, attenuata, senza peraltro probabilmente giungere ai modelli di gestione formale delle relazioni d'impiego tradizionalmente tipici delle grandi aziende.

Il nostro percorso sollecita, dunque, ulteriori approfondimenti: molto ci sarebbe ancora da capire per quanto riguarda le relazioni di lavoro nelle piccole imprese lungo gli assi informalità/formalità e interno/esterno (vedi anche Ram *et al.* 2020). E molto ci sarebbe da investigare per quanto riguarda l'effettiva possibilità, e opportunità, come sollecitato da più parti (vedi in particolare Camuffo 2016 o anche Signoretti 2022), di introdurre anche nelle piccole imprese modelli maggiormente formalizzati di organizzazione del lavoro, quali quelli ispirati ai principi della produzione snella, le cui virtù si potrebbe peraltro supporre siano già in qualche misura assicurate dagli adattamenti organizzativi flessibili facilitati dall'informalità delle relazioni interne.

Del resto, si potrebbe anche mostrare come, a partire dal caso delle piccole imprese, questo nostro percorso sollevi in realtà domande sui modi di regolare il lavoro anche nelle imprese più grandi e offra spunti, in definitiva, per una riflessione più in generale sui modi di concettualizzare la regolazione del lavoro e l'eventuale ruolo del sindacato in un contesto economico profondamente diverso da quello in cui il paradigma tradizionale delle relazioni industriali si era consolidato. Ma ciò rinvia a un altro discorso.

Occorre tuttavia fare ancora un cenno alla questione sollevata tempo fa da Edwards (2012) relativamente all'opportunità di intervenire o meno dall'esterno sui modi di regolazione del lavoro nelle piccole imprese con misure di policy volte a garanti-

re livelli minimi socialmente accettabili di protezione ai lavoratori e migliorare l'efficienza organizzativa. Nell'approccio dello studioso britannico l'alternativa prendeva le mosse da una visione basata su due modi opposti di interpretare la realtà delle relazioni di lavoro nelle piccole imprese. Il nostro studio ci ha invece condotto a un'interpretazione più complessa, articolata in quattro possibili modelli stilizzati. Difficile, pertanto, rispondere semplicemente con un sì o con un no: forse, è relativamente alle realtà (di microimpresa) che rientrano nel primo modello che, nel caso italiano, può essere conveniente un intervento normativo esterno. In realtà, i contratti collettivi nazionali di lavoro ci sono e, come s'è visto, sostanzialmente tutte le piccole imprese li adottano, o dicono di farlo. È noto però come vi sia una proliferazione di tali contratti dietro a cui può nascondersi un'insufficiente tutela delle situazioni più deboli: pertanto, o, agendo sulla misurazione della rappresentatività delle organizzazioni firmatarie dei contratti, si riesce a ridurre numero e aleatorietà, o potrebbe essere il caso di prendere sul serio in esame l'ipotesi di un salario minimo legale.

Altro aspetto cruciale è quello di una crescente richiesta, anche nel caso delle piccole imprese, di competenze adatte alle caratteristiche ed esigenze attuali del sistema produttivo. I nostri dati hanno peraltro mostrato come, anche in questi casi, non manchi il ricorso a programmi di formazione off the job: si tratta però soprattutto di formazione obbligatoria, insufficiente ad accrescere realmente il livello qualitativo delle competenze, mentre raramente le imprese hanno (o ritengono di avere) la convenienza a fare ulteriori e più efficaci investimenti. In definitiva, è questo un terreno su cui occorrerebbe si intervenisse dall'esterno con misure di policy capaci di agire da vincoli benefici al comportamento spontaneo dell'impresa.

## Bibliografia

- Accornero A. (1997), La piccola impresa e le relazioni industriali, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 18, n.4, pp.635-663
- Anzivino M., Regalia I. (2020), Employment Relations in Small Italian Firms: An Overview, in Regalia I. (ed.), *Regulating Work in Small Firms. Perspectives on the Future of Work in Globalised Economies*, London, Palgrave Macmillan, pp.33-93
- Bagnasco A. (1977), *Le Tre Italie. La problematica territoriale nello sviluppo economico*, Bologna, il Mulino
- Bellini A., Fortunato V. (2020), Small Firms and the External Context: Embeddedness Versus Dependency, in Regalia I. (ed.), *Regulating Work in Small Firms. Perspectives on the Future of Work in Globalised Economies*, London, Palgrave Macmillan, pp.165-201
- Bolton J.E. (1971), *Report of the Committee of Enquiry on small firms*, Bolton Report Cmnd. 4811, London, HMSO
- Bordogna L., Pedersini R. (2001), Relazioni industriali e gestione delle risorse umane nelle piccole imprese, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 23, n.90, pp.209-232
- Burroni L., Regalia I. (a cura di) (2022), *Regioni e relazioni industriali in Italia. Rapporto di Artimino sullo sviluppo locale*, Bologna, il Mulino
- Camuffo A. (2016), *Lean Transformations for Small and Medium Enterprises. Lessons Learned from Italian Businesses*, Boca Raton, CRC Press
- Curran J. (2006), 'Specificity' and 'Denaturing' the Small Business, *International Small Business Journal*, 24, n.2, pp.205-210
- Di Federico R. (2022), *La gestione delle risorse umane nelle piccole e medie imprese in Italia. Lavoro e nuove traiettorie di management del personale dopo il Covid-19*, Milano, Franco Angeli
- Di Federico R., Dorigatti L. (2020), Small Firms and the Labour Market, in Regalia I. (ed.), *Regulating Work in Small Firms. Perspectives on the Future of Work in Globalised Economies*, London, Palgrave Macmillan, pp.95-130
- Edwards P. (2012), Employment Rights in Small Firms, in Dickens L. (ed.), *Making Employment Rights Effective: Issues of Enforcement and Compliance*, Oxford, Hart Publishing, pp.139-158
- Edwards P., Ram M. (2006), Surviving on the Margins of the Economy: Working Relationships in Small Low-wage Firms, *Journal of Management Studies*, 43, n.4, pp.895-916
- Edwards P., Sengupta S., Tsai C-J. (2010), The Context-Dependent Nature of Small Firms' Relations with Support Agencies: A Three-Sector Study in the UK, *International Small Business Journal*, 28, n.6, pp.543-565
- Edwards P., Sengupta S., Tsai C-J. (2009), Managing Low-Skill Workers: A Study of Small UK Food Manufacturing Firms, *Human Resource Management Journal*, 19, n.1, pp.40-58
- Edwards P., Sengupta S., Tsai C-J. (2006), The Structuring of Working Relationships in Small Firms': Towards a Formal Framework, *Organization*, 13, n.5, pp.701-724
- Forth J., Bryson A., Bewley H. (2006), *Small and Medium-Sized Enterprises: Findings from the 2004 Workplace Employment Relations Survey*, London, Department of Trade and Industry
- Goss D. (1991), *Small Business and Society*, London, Routledge
- Goss D. (1988), Social Harmony and the Small Firm: A Reappraisal, *The Sociological Review*, 36, n.1, pp.114-132
- Harney B., Dundon T. (2006), Capturing complexity: developing an integrated approach to analysing HRM in SMEs, *Human Resource Management Journal*, 16, n.1, pp.48-73
- Ingham G.K. (1970), *Size of Industrial Organisation and Worker Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press
- Istat (2015), *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA), Harvard University Press
- Pedaci M., Betti M. (2020), The Regulation of Employment Relationships at the Enterprise, in Regalia I. (ed.), *Regulating Work in Small Firms. Perspectives on the Future of Work in Globalised Economies*, London, Palgrave Macmillan, pp.131-163
- Piore M.J., Sabel C.F. (1984), *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books
- Rainnie A. (1991), Just-in-Time, Sub-Contracting and the Small Firm, *Work, Employment and Society*, 5, n.3, pp.353-375

- Rainnie A., (1989), *Industrial Relations in Small Firms: Small Isn't Beautiful*, London, Routledge
- Ram M. (2001), Family Dynamics in a Small Consultancy Firm: A Case Study, *Human Relations*, 54, n.4, pp.395-418
- Ram M. (1999), Managing Autonomy: Employment Relations in Small Professional Service Firms, *International Small Business Journal*, 17, n.2, pp.1-13
- Ram M. (1994), *Managing to Survive: Working Lives in Small Firms*, Oxford, Blackwell
- Ram M. (1991), Control and Autonomy in Small Firms: The Case of the West Midlands Clothing Industry, *Work, Employment and Society*, 5, n.4, pp.601-619
- Ram M., Edwards P. (2010), Industrial Relations in Small Firms, in Colling T., Terry M. (eds.), *Industrial Relations: Theory and Practice*, Chichester, Wiley, pp.231-252
- Ram M., Edwards P., Gilman M.W., Arrowsmith J. (2001), The Dynamics of Informality: Employment Relations in Small Firms and the Effect of Regulator Change, *Work, Employment and Society*, 5, n.4, pp.845-861
- Ram M., Edwards P., Meardi G., Jones T., Doldor S. (2020), The Roots of Informal Responses to Regulatory Change: Non-compliant Small Firms and the National Living Wage, *British Journal of Management*, 31, n.4, pp.856-871
- Regalia I. (ed.) (2020), *Regulating Work in Small Firms. Perspectives on the Future of Work in Globalised Economies*, London, Palgrave Macmillan
- Regini M., Sabel C.F. (a cura di) (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, il Mulino
- Sabel C.F. (2009), Is the Small Firm Still a Category of Analysis?, in Lundstrom A. (ed.), *The Role of SMEs and Entrepreneurship in a Globalised Economy*, Expert Report n.34, Stockholm, The Globalisation Council
- Signoretti A. (2022), Introdurre i modelli lean nelle Piccole e medie imprese, *FabbricaFuturo*, 4 febbraio <<https://bit.ly/43uGcd8>>
- Storey D., Sykes N. (1996), Uncertainty, Innovation and Management, in Burns P., Dewhurst J. (eds.), *Small Business and Entrepreneurship*, London, Palgrave, pp.73-93
- Storey D., Saradakis G., Sengupta S., Edwards P., Blackburn R.A. (2010), Linking HR Formality with Employee Job Quality: The Role of Firm and Workplace Size, *Human Resource Management*, 49, n.2, pp.305-329
- Streeck W. (1997), Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism, in Hollingsworth J.R., Boyer R. (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press
- Wever K. (1998), International Labor Revitalization: Enlarging the Playing Field, *Industrial Relations*, 37, n.3, pp.388-407
- Wilkinson A. (1999), Employment Relations in SMEs, *Employee Relations*, 21, n.3, pp.206-217

### Ida Regalia

ida.regalia@unimi.it

Professore ordinario, attualmente in pensione, presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano. Ha svolto ricerche sulla rappresentanza e la democrazia sindacale, le politiche del lavoro, le prospettive della concertazione locale in Italia e in Europa, la negoziazione sociale, la regolazione del lavoro nelle piccole imprese. È impegnata nelle attività sociali della Caritas Ambrosiana. Ultimi volumi curati: *Regulating Work in Small Firms. Perspectives on the Future of Work in Globalised Economies*, Palgrave, 2020; con L. Burroni, *Regioni e relazioni industriali in Italia*, il Mulino, 2022.



# Training and skills development in SMEs

## Analysing the role of support policies and NRRP strategies

Alessandra Pedone

INAPP

Roberto Angotti

INAPP

Domenico Barricelli

INAPP

The article addresses the characteristics of micro-enterprises and SMEs in the European and global context, in the field of training and skills development. Through the analysis of issues and opportunities for SMEs, in response to the Covid-19 emergency and the challenges of digital and ecological transitions, an overview of levels of participation in CVET (Continuing Vocational Education and Training) is provided, with a focus on territorial gaps in Europe. The growing need for adaptation of digital and transversal skills in human capital is analysed in the context of SMEs and micro-enterprises. A reading of European actions and programmes to support training, re-skilling and up-skilling is finally proposed with a focus on the National Recovery and Resilience Plan (NRRP).

*L'articolo affronta il tema delle caratteristiche delle microimprese e delle PMI nel contesto europeo e mondiale, nell'ambito della formazione e dello sviluppo delle competenze. Attraverso l'analisi delle problematiche e opportunità per le PMI, in risposta all'emergenza Covid-19 e alle sfide delle transizioni digitale ed ecologica, viene fornito un quadro sui livelli di partecipazione alla formazione continua, con un'attenzione ai divari territoriali in Europa. La crescente esigenza di adeguamento delle competenze digitali e trasversali del capitale umano viene analizzata in particolare nell'ambito delle microimprese. Viene infine proposta una lettura delle azioni e dei programmi europei di sostegno alla formazione, al re-skilling e up-skilling, con un focus sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-3

### Citation

Pedone A., Angotti R., Barricelli D. (2023), Training and skills development in SMEs. Analysing the role of support policies and NRRP strategies, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.32-49

### Keywords

Continuing vocational training  
NRRP  
Small and medium-sized enterprises

### Parole chiave

Formazione professionale continua  
PNRR  
Piccole e medie imprese

### Introduction

With the 'twin transitions', companies face the challenge of adapting quickly and flexibly to changing competitive conditions. The implications for skills development are mainly: dealing with new strategic management models, introducing innovations and new forms of work organisation and processes. New

conditions in a rapidly changing socio-economic context are affecting companies, SMEs and micro-enterprises. The idea of skills playing a key role in the broader green and digital transitions in a vision of a proactive training system – with policy choices capable of anticipating innovation and supporting the digitalisation process (European Commission 2020a) –

has guided European policies over the last ten years, with strongly differentiated outcomes, however, at Member State level. Attention to the development of skills and training in SMEs, considering the impact of the twin transitions together with the recovery from the Covid-19 emergency, can trigger a virtuous circle leading to the adoption of increasingly advanced technologies and methodologies, thanks to targeted investments, strategies and spaces for dialogue and territorial and sectoral cooperation (ILO 2021).

This contribution intends to investigate the causes that hinder innovation and skills development in SMEs, both in the pandemic period and in relation to green and digital transitions. The analysis of data on participation in CVET (Continuing Vocational Education and Training) in Italy, compared at European level, highlights inequalities in the distribution of training opportunities in Italy, particularly for smaller enterprises. Although companies are the main providers of training for employees in Europe, small and medium-sized enterprises (SMEs) encounter various obstacles in investing in human capital due to their size and more difficult access to information and capital markets (OECD 2021a).

### 1. Training participation in enterprises and Covid emergency effects

The impact of the Covid emergency on lifelong learning and CVET was, as in the case of education, disruptive, suddenly revolutionising working organisation systems and training provision with the sudden shift to distance training (Pedone 2021a). As with the world of education, critical issues have emerged, but one unexpected result has been the push towards innovation, which has made it even more urgent to develop new skills, especially digital ones, with the retraining of workers. Even the shift to remote forms of work and training, imposed by the pandemic, and then continued to a lesser extent, amplified the effects of a digital transformation that was already underway. The Covid emergency highlighted some of the critical aspects of training systems and, above all, made the digital divide in Europe evident, which was, however, able to cope with the period of physical distancing imposed on almost all sectors of work and education, making it possible to markedly accelerate the adoption of new measures for infrastructure and skills innovation in all sectors (Di Pietro and Karpiński 2021).

Critical factors for workers in training during the period of the closures included the digital divide and the

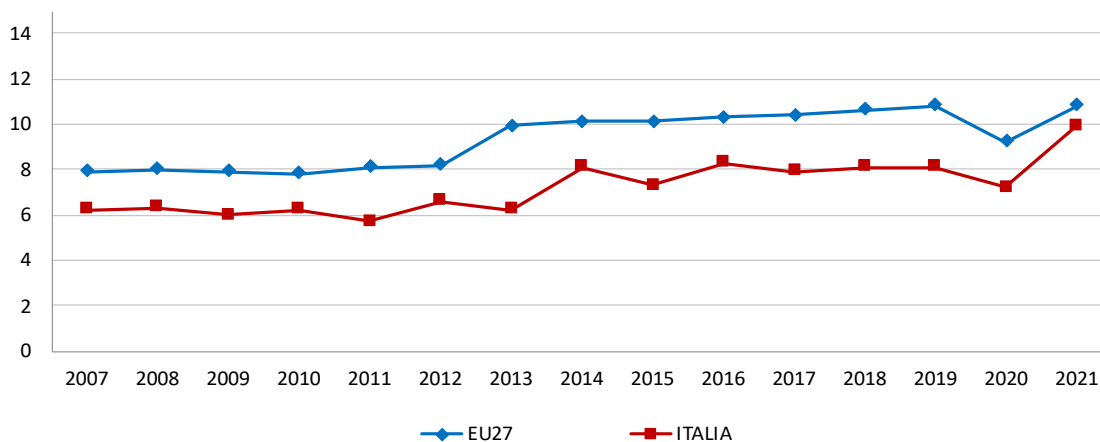
immediate availability of devices and fibre-optic connections; in particular, adults with low qualifications and lacking the basic skills needed to benefit from digital learning had more difficulties (Pedone 2021b). The share of training enterprises decreased in 2020 as companies were forced to abruptly review their operating methods and priorities. Both the OECD (2021b) and the European Commission (2020a) highlighted general critical issues in CVET that can be mainly traced back to the following aspects: difficulty in finding and using new distance learning tools; building a new relationship with learners; managing a very large workload; lack of digital, communication and basic transversal skills (resilience, creativity). In addition, the systems used for assessing competences and awarding qualifications were also affected by the pandemic emergency. European documents (Centeno *et al.* 2022), illustrate that the critical issues encountered during the closures were also accompanied by considerable opportunities: the massive use of digital technologies as a substantial impetus for lifelong digital learning and the digital transition in general.

Public and private services are bound to become exclusively available online and low-skilled adults risk not being able to actively use them if the digital divide is not bridged. The skill shortage is exacerbated by the demographic situation in several countries: the old-age dependency ratio, the ratio of the population aged sixty-five and over to the population of working age (15-64), has risen to 32.5% for the EU27 average in 2021, with Italy in the first position at 37%. A Eurostat projection also predicts that these figures will double by 2100.

These are the reasons that drive the EU towards the necessary up-skilling and re-skilling, especially for digital skills, as a priority in the post-covid recovery and as a prerequisite for inclusive and sustainable growth. Already before the pandemic, 128 million adults in Europe required up-skilling and re-skilling (46% of adults) (European Commission 2020), and subsequently, three out of four companies experienced a change in skills needs due to the pandemic (Van Loo *et al.* 2021).

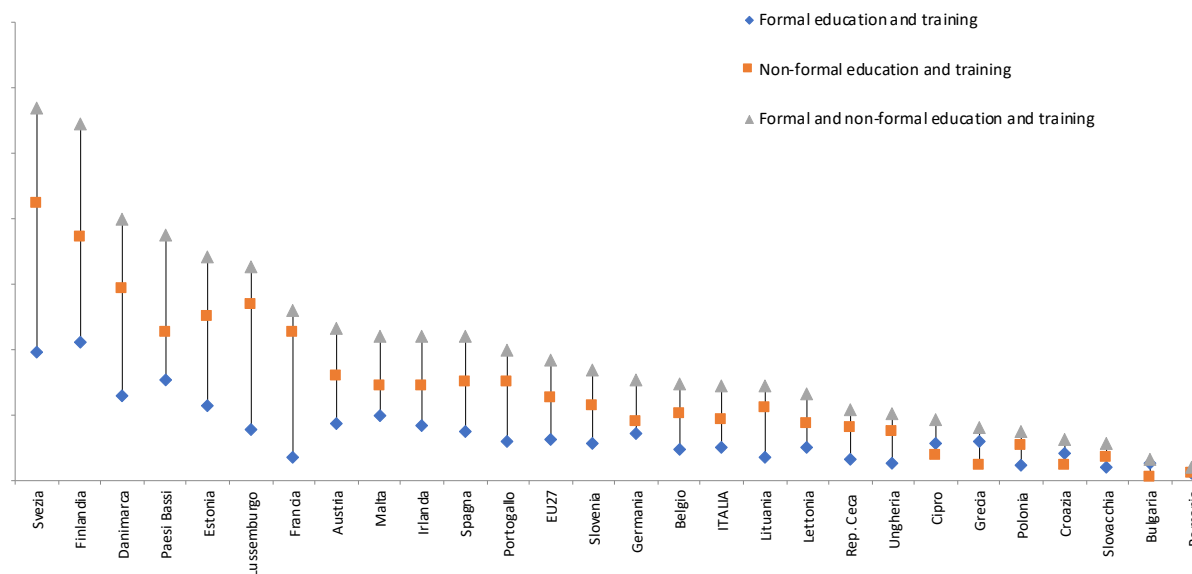
The EU-27 average rate of training participation fell to 9.2% in 2020, from 10.8% in 2019, and the impact of Covid-19 on training participation was strongest in countries where adult learning is most deeply rooted (Sweden, Denmark) and rather limited in Southern and Eastern European countries. In Italy, the rate dropped to 7.2% in 2020 (-0.9% compared to 2019) returning to the values of 2015, reducing the distance

**Figure 1. Participation rate in education and training, years 2007-2021, Italy, EU27 (% of persons aged 25-64)**



Source: Authors' elaboration on Eurostat data, Labour Force Survey (LFS)

**Figure 2. Participation rate in education and training by type of activity attended – EU27 countries, the year 2021 (% of persons aged 25-64)**



Source: Authors' elaboration on Eurostat data, Labour Force Survey (LFS)

from the European average value, but failing to reach the ET 2020 benchmark target of 15%, which was met by six countries, Sweden, Finland and Denmark, the Netherlands, Estonia, and Luxembourg, while Italy finished eight points behind the threshold (Angotti and Pedone 2022).

After a sudden decline in 2020, in 2021, there was a rebound, with an interesting growth in the participation rate, which reached 10.8% for the EU-27. In Italy, participation in training raised to reach 9.9%: the distance between the Italian figure and that of the EU-27 is signifi-

cantly reduced to less than one percentage point (-0.9%).

The main lagging factor in the training participation rate in Italy is the low access rates by vulnerable groups (low-skilled). Moreover, participation in formal training is very low, due not only to a low individual willingness to attend demanding and long-term courses but above all to the severe shortage of supply of these courses at the territorial level (Inapp 2021).

The analysis of the levels of adult learning participation in Italy and the gaps concerning Europe confirms, on the one hand, a serious problem of

inequality, which still appears to be widespread in the distribution of training opportunities, especially for private sector employers, and, on the other, a low rate of effectiveness of public training policies in the pursuit of equity objectives. The retention of wide gaps in training participation, despite the growth of the average participation indicator in 2021, signals the persistence of factors of inequality that are still very present and active, evidently not discouraged through the application of equity criteria intended to improve access to training opportunities for all social categories, especially the most vulnerable (Angotti 2022). These trends in lifelong learning and adult learning have a massive impact on CVET in SMEs where training for up-skilling and re-skilling of workers, managers and company owners constitutes a strategic asset (Eurofound 2020).

## 2. Micro-enterprises and SMEs as drivers of economic and social development

Micro, small and medium-sized enterprises (SMEs) are considered the 'backbone' of the European economy (European Commission 2020b), in terms of employment and added value, essential to foster competitiveness, growth and development, even in the face of a global scenario dominated by great uncertainty, continuous changes and "sudden transformations, which inevitably and inexorably impact on organisations, people and territories" (Barricelli 2021). An awareness of the importance of this aggregate of enterprises has grown over time and since 1996, when the Commission adopted a Recommendation on the common definition of SMEs, they have been defined according to their size, turnover, balance sheet and independence to ensure that support measures are only granted to those enterprises.

Based on this awareness and considering the economic developments achieved by SMEs over time in the European company environment, a subsequent Recommendation (which came into force on 1<sup>st</sup> January 2005) was produced, which determines the conditions for their qualification. For the first time, the category of micro-enterprises, the largest group in statistical terms within the SME macro-aggregate, is recognized for all intents and purposes. This is a major step towards improving the operating environment of SMEs, aimed at developing the promotion of entrepreneurship, investment, and growth, through specific support policies. In Italy as well, starting with the aforementioned Recommendation (Barricelli and Russo 2005) the issues

of micro-enterprise development in the face of the challenges of the third millennium have been promptly placed at the centre of the socio-economic and cultural debate; an accurate comparative reconstruction, in comparison with many international contexts, on the consistency, dynamics, and behaviours of micro-enterprises, useful for orienting specific policies and interventions.

The presence of SMEs is significant even considering the OECD Member Countries, accounting for 99% of all enterprises and about 60% of value added. In this context, "one out of three people work in a micro firm, two out of three in an SME" (OECD 2019).

In many territorial areas (regions and cities) of the OECD, SMEs not only contribute to the identity and social cohesion of local communities but are also the main vehicle for job creation, especially after crises. The advent of the digital age, with the creation of new technological products and services, has enabled the exponential growth of the number of micro-enterprises in the OECD area. Micro and small enterprises are often set up in those service sectors (*e.g.* trade, construction) that have lower start-up costs than other sectors (such as manufacturing); an element that for many people can represent a (seemingly) more immediate way of accessing the labour market.

SMEs represent, however, a heterogeneous aggregate that still needs to be distinguished within itself, in terms of size, but above all by the different types of activities (production/services), modes and styles of entrepreneurial (managerial) management. In addition, OECD considers the specificities that characterise the different territorial contexts in which micro-enterprises operate; their economic size, resource endowment, market structures, support institutions, and entrepreneurial culture are all determining aspects in their development and are not always homogeneous across countries. There are also different national definitions for this aggregate: Canada, the United States, and the Russian Federation, for example, exclude sole proprietorships from micro-enterprises, Switzerland excludes enterprises with fewer than 3 persons employed, while Australia and Turkey include up to nineteen persons employed within the category (OECD 2019).

Italy represents a relevant entrepreneurial reality in the European panorama. From the latest available statistical data (Istat 2021), there are 4.4 million active (non-agricultural) enterprises, employing 17.4 million people. At the same time, we have to consider the fra-

gility of our entrepreneurial fabric, since more than 60% of the total number of enterprises is made up of a single employee (enterprises with the owner self-employed), and a further third is made up of micro-enterprises (2-9 employees): two segments that employ a total of approximately 7.5 million people. This is significant in numerical terms when compared with small enterprises (10-49), which account for around 200,000 units, and medium and large enterprises, which account for 28,000 units (*i.e.* less than 0.7%) but represent more than a third of employment and more than half of the added value produced.

However, the difficult moment experienced with the Covid-19, and the uncertainty brought about by the ongoing Russian-Ukrainian conflict, when analysed through the evolution of the size structure of enterprises (and related employment) over the last decade (2011-2018), show a different picture of the national production system, with a decline in the number of micro-enterprises and of the number of people employed within them (Inapp 2021). When compared with the previous decade, it demonstrates a recent evolution of the production system that has shifted towards a larger average size, where the employment weight of large enterprises (the main protagonists of employment growth) has increased. The difficulties experienced by smaller enterprises during the recent pandemic crisis were then exacerbated by the uncertainty induced by the ongoing international geopolitical tensions, which are causing sharp increases in energy costs.

The development of micro and SMEs as a driver of employment in Europe, in the current scenarios of the digital economy, requires greater investment in innovation programmes, supported by substantial training interventions to adapt skills and knowledge systems. Indispensable factors to increase productivity levels (by pushing micro-enterprises towards higher value-added activities) and to improve employment (by providing higher wages) can, through the available (and emerging) digital technologies, help transform enterprise models and working practices that are still based on traditional sectors and management. It is important, therefore, to orient and guide smaller enterprises on the main drivers of change useful to seize, for instance, the opportunities of e-commerce, fostered by a progressive adoption of new practices in retail. But also with regard to the progressive growth of collaborative digital platforms (3D) in the construction sector, or sharing platforms in accommodation and food services, as well

as in logistics. Important inputs are useful in pushing small enterprises to achieve economies of scale without huge quantitative investments, compared to medium and large enterprises. Smaller and more responsive companies should be offered a competitive advantage through open innovation, to boost their competitiveness through initiatives aimed at developing renewed managerial skills and new networking activities, able to make them participate in international supply chains, in a now globalised scenario.

However, small enterprises struggle to activate the necessary skills to increase productivity through internationalisation and innovation channels, seizing the opportunities offered by the digital transition. It is for this reason that the policy agendas of different countries (OECD 2019) are investing resources in programmes capable of directing policies and resources to encourage micro-enterprises to activate innovative processes through the adoption of new technologies and skills, in addition to the necessary re-skilling and up-skilling initiatives.

A direct commitment is needed in building an environment conducive to the development of micro and SMEs, including through greater participation in extended networks, with closer links to large enterprises that, thanks to their technological know-how, knowledge, and skills (and presence in international supply markets) could carry out 'mentoring activities' towards smaller enterprises, facilitating their access to innovation and organisational development processes. For this reason, it is also necessary to improve the relationship with policymakers and stakeholders, adapting the technological, organisational, and cognitive infrastructures (of the knowledge available in a specific territory), which are useful to orient development interventions (shared between public and private) on the specific vocations (and needs) of the context. It's also important to analyse how entrepreneurs have experienced (and are experiencing) crises and how they are rethinking, reorganising, and repositioning themselves, as family-run micro and small enterprises often represent the pivot around which the rebirth of many territories and communities revolves, as recent research shows (Sharma *et al.* 2022).

### **3. Policies scenarios for Recovery and Resilience: supporting skills development and training for SMEs**

SMEs play a key role in the European economy and account for 99.8% of all European enterprises. In 2021,

22.8 million SMEs were active in the EU, employing 83.2 million people, accounting for just under two-thirds of EU-27 employment in the private non-financial sector. From traditional manufacturing companies to high-tech start-ups, the SME landscape is extremely diverse and encompasses a wide range of sectors and company models. Moreover, financial, operational, or governance relationships between enterprises often make it difficult to distinguish an SME from a larger company and to assess which companies can benefit from EU funding programmes and policies. For these reasons, the European Commission developed an explanatory guide in 2020 'User guide to the SME Definition' accompanied by a practical tool for SMEs 'SME self-assessment tool'.

In general, the European Union's SME policy focuses mainly on five priority areas, which include: promoting entrepreneurship and skills, improving SMEs' access to markets, reducing red tape, improving SMEs' growth potential, and strengthening dialogue and consultation with stakeholders. Policies on the promotion of workers' skills are particularly important given the considerable number of workers employed in SMEs. The vast majority of SMEs in 2021 were micro-enterprises. However, these very small ones only account for 44% of SME employment and in general, SMEs mostly operate in low knowledge-intensive sectors with only 31% in knowledge-intensive or high-tech industries, where they employ 22% of all people employed by SMEs (Izsak *et al.* 2021).

During the Covid-19 crisis, SMEs were hit hard by supply chain disruptions and temporary closures. In 2020, the number of European SMEs fell by 1.3 %, SME employment by 1.7% and SME value added by 7.6 %. More than 60% of SMEs experienced a drop in turnover and about 66% of SMEs postponed investment decisions or downsized investments (European Commission 2022a). Economic reorientation and job changes have led to new skills and knowledge needs in many companies. The change in knowledge and skills needs has been most pronounced in companies with high innovation, with the need to adapt quickly to the crisis with innovative approaches to the market and with flexibility in reorganising work and retraining or updating their employees (Eurofound 2021).

In Italy, the pandemic has also generated a significant reduction in the number of SMEs operating in the Italian production system (Confindustria and Cerved 2022): based on the latest demographic and balance

sheet data in 2020, the estimated number of SMEs operating in the production system is 153,627, a figure that is down by 3.9% compared to almost 160,000 in 2019. The geographical area with the sharpest decline in the number of SMEs is the Centre, followed by the South, as losses in the North-East and North-West are limited. The substantial resilience of Italian SMEs to the shock of the pandemic was also helped by the massive doses of liquidity injected into the system following the extraordinary interventions promoted by the government. The improvement in the economic outlook following the overcoming of the most acute phase of the pandemic was also reflected in the economic indicators of SME health in 2021. The most significant increases are observed in the North-West, while in the South the trend is more contained. The rebound in company birth rates observed in 2021 did not, however, make it possible to compensate for the 'missed births' accumulated during the previous year, with a negative balance of about 11 thousand companies compared to the trend recorded before Covid, amounting to 11.7% of total births in 2019, particularly in the South and the Centre, characterised by activities strongly impacted by the pandemic and characterised by a slow recovery process. The destabilisation of the international framework following the Russian-Ukrainian conflict, together with the substantial increases in the prices of raw materials, could negatively affect the recovery prospects of Italian SMEs, after the significant rebound recorded in 2021.

These changed economic circumstances during 2020 and 2021 are also clearly reflected in the 2020 and 2021 European Surveys (European Commission 2022b) on Access to Finance for Enterprises (SAFE), in which EU27 SMEs assessed the importance of various issues and challenges they were facing. In 2021, the two issues considered by the EU27 SMEs as the most important were "availability of qualified staff or experienced managers" (higher than in 2020 in all SME size classes but to a lesser extent in micro-enterprises) as well as 'production or labour costs' (Kwaak *et al.* 2021). Interestingly, the importance of access to finance decreased significantly in 2021, probably reflecting the continued financial support provided by governments for the Covid-19 emergency and the generally easier credit conditions (European Commission 2022b). Indeed, the EU has adopted several action programmes to increase the competitiveness of SMEs through research and innovation and to provide better access to finance.

**Table 1. European Union Financing Schemes and Initiatives for SMEs for Green and Digital Transitions**

PROGRAMME	AIM	EU STRATEGY FRAMEWORK	EU POLICY	INTERACTION	PREDECESSOR
Small Business Act (2008 updated in 2011)	The main priorities (10 principles) of the SBA are to promote entrepreneurship, improve access to finance and market, reduce the regulatory burden and improve access to markets and internationalisation. The Network of SME envoys was set up in 2011. SME Performance Review	Europe 2020 Strategy, SME Strategy	European Commission Communication (COM(2008) 394 final) 'Think small first' A 'small business act' for Europe. Review of the 'Small Business Act' for Europe (COM(2011) 78 final of 23 February 2011)	New Industrial Strategy, InvestEU	
New Industrial Strategy (2020 updated in 2021)	A plan for how the EU's world-leading industry could lead the twin green and digital transitions. Initiative Skills for Industry	SME Strategy for a sustainable and digital Europe	COM(2021) 350 final 'Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery'. COM(2020) 102 final 'The 2020 Industrial Policy package'	The Recovery and Resilience Facility, Cohesion Policy, Multiannual Financial Framework 2021-2027	
"Recovery and Resilience Facility (RRF)"	National Recovery and Resilience Plans. Financial support for investments and reforms, in relation to the green and digital transitions and the resilience of national economies. It will be linked to the European Semester. (NRRPs) to finance Green and Digital Transitions"	Next Generation EU - Covid-19 recovery package	Response to the COVID-19 pandemic crisis	Cohesion Policy, Multiannual Financial Framework 2021-2027	
Digital Europe Programme (DIGITAL)	Supercomputing and data processing capacities; core artificial intelligence (AI) capacities such as a data spaces and libraries of AI algorithms; cybersecurity; digital skills, expanding the best use of digital capacity in EU's society and economy; support to the digitalisation of businesses and public administrations	Digital Decade	Shaping Europe's digital future	Horizon, Connecting Europe Facility (for digital infrastructure), Creative Europe, the Recovery and Resilience Facility, Cohesion Policy, Multiannual Financial Framework 2021-2027	
Horizon Europe (2021-2027)	Artificial intelligence and robotics next generation Internet high performance computing big data key digital technologies 6G	Digital Decade	Shaping Europe's digital future, Green Deal	"Enterprise Europe Network, European industry clusters, Centres for Advanced Technologies for Industry, Open Innovation Test Beds, European Digital Innovation Hubs, Startup Europe"	Horizon
Single Market Programme (2021-2027)	To facilitate market access, promote entrepreneurship and the acquisition of entrepreneurial skills, and contribute to the modernisation of industry and address global and societal challenges	Single Market	Single Market	The Digital Markets Act, the Digital Services Act, the Data Governance Act	COSME 2014-2020 (Competitiveness of Small and Medium-sized Enterprises)
InvestEU	Aims to finance a broad range of policy goals, including recovery, green growth, quality jobs and wellbeing	European Investment Bank Group – comprised of the European Investment Banks (EIB) and the European Investment Fund (EIF)	Shaping Europe's digital future, Green Deal	New EU Industrial Strategy, SME Strategy for a sustainable and digital Europe	Investment Plan for Europe (European Fund for Strategic Investments (EFSI) and 13 other EU financial instruments available during the period 2014 – 2020)

Source: Authors' elaboration from EU Commission data and publications

The impact of the pandemic stimulated new thinking on economic recovery, reconstruction and building the resilience of SMEs in Europe. One of the first actions taken during the emergency period was the European Commission's SURE initiative, launched in April 2020, with a focus on training, including training of workers at risk of job loss, as a company and individual investment. Subsequently, the European Commission launched a new Digital Education and Training Action Plan, inviting the Member States to build on the emergency experience to develop better quality, more accessible and inclusive digital training, learning and assessment as a key element of the European transition, using the recovery and resilience instrument with the National Recovery and Resilience Plan (NRRP).

Two instruments foreseen by the European Skills

Agenda were then introduced: Individual Learning Accounts (ILA) and the so-called micro-credentials. These tools were envisaged by the European Commission, following the increasing use of informal digital training, in short modules and focused on specific, targeted, and immediate skills objectives, accentuated by the pandemic and social constraints. These are 'normative' tools that already existed in the Member States and were already widespread in countries such as Australia. The proposal is not intended to replace existing national processes in the organisation of education and training, employment, or labour markets, but only to consider the possibility of complementing them, with national governance in terms of quality assurance and recognition processes, into formal, non-formal and informal learning contexts. The proposal for a recom-

**Table 2. EU Skills Development Programs and Policies**

PROGRAMME	AIM	ACTIONS	EU POLICY FRAMEWORK	EU POLICY	INTERACTION
EU SKILLS AGENDA 2025	A five-year plan to help individuals and businesses develop more and better skills and to put them to use	A call to join forces in a collective action: Action 1: A Pact for Skills Actions to ensure that people have the right skills for jobs: Action 2: Strengthening skills intelligence Action 3: EU support for strategic national upskilling action Action 4: Proposal for a Council Recommendation on vocational education and training (VET) Action 5: Rolling out the European Universities Initiative and upskilling scientists Action 6: Skills to support the twin transitions Action 7: Increasing STEM graduates and fostering entrepreneurial and transversal skills Action 8: Skills for life Tools and initiatives to support people in their lifelong learning pathways: Action 9: Initiative on individual learning accounts Action 10: A European approach to micro-credentials Action 11: New Europass platform A framework to unlock investments in skills: Action 12: Improving the enabling framework to unlock Member States' and private investments in skills"	European Pillar of Social Rights, Green Deal, Recovery and Resilience Facility	Communication on a European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience	Digital Decade, European Digital Strategy, Industrial and Small and Medium Enterprise Strategy, Recovery Plan for Europe, Increased support for youth employment
DIGITAL DECADE 2030	A comprehensive framework that will guide through the Digital Compass all actions related to digital. Multi-country projects (EU, national, and private resources)	The Digital Decade policy programme, the Digital Decade targets, the objectives, the multi-country projects and the Digital Decade rights & principles. key performance indicators (KPIs) based on DESI	2030 Policy Programme Path to the Digital Decade, European Digital Strategy	Communication of 9 March 2021 entitled '2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade', Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030	Eu Skills Agenda

Source: Authors' elaboration from EU Commission data and publications



**Table 3. EU Skills Agenda Objectives**

Indicators	Objectives for 2025	Current level (latest year available)	Percentage increase
Participation of adults aged 25-64 in learning during the last 12 month (in %)	50%	38% (2016)	32%
Participation of low-qualified adults 25-64 in learning during the last 12 months (in %)	30%	18% (2016)	67%
Share of unemployed adults aged 25-64 with a recent learning experience (in %)	20%	11% (2019)	82%
Share of adults aged 16-74 having at least basic digital skills (in %)	70%	56% (2019)	25%

Source: Authors' elaboration from EU Commission data and publications

mentation on ILA also states that the European Commission's impact assessment analysis highlighted two key issues: insufficient financial support for training, and insufficient incentives and motivation of individuals to take up training. The proposal covers all adults of working age, regardless of the labour force or employment status, including the self-employed and others in atypical forms of work.

As a fundamental part of the economy, the participation and inclusion of SMEs are crucial for the success of the digital and green transition. Although SMEs are extremely heterogeneous, the European Commission (2022a) has identified some key characteristics that define whether and how SMEs embark on the path towards the twin transitions: SMEs tend to operate in a geographic and product niche, with limited diversification; they tend to have limited access to resources, such as access to finance and access to skills, capabilities and human resources; they are often owned and managed by the same person and consequently depend on the ambitions, beliefs and values of the owner-manager; they have limited influence on the broader company environment (e.g. through lobbying or advocacy) or supply chains. In principle, SMEs with extremely limited digitalisation of their activities start the transition through external solutions. As digitalisation and thus experience increases, they increasingly rely on internal capabilities and competencies, or a mix of external solutions and internal capabilities, with the general perception that digitalisation and sustainability go hand in hand and that micro is a way for SMEs to

manage the transition to sustainability. European programmes and policies need to include the provision of technical assistance and capacity-building programmes for SMEs, to support companies in adopting practices and models geared toward the digital transition and sustainability, also addressing the issue of training to address skills shortages. Access to finance must be accompanied by development actions for SMEs that lag behind large companies in terms of the digitalisation of operations and models. The Enterprise Europe Network, the world's largest support network for small and medium-sized enterprises (SMEs), is active among the European networks. It includes technology clusters, innovation support organisations, universities and research institutes, regional development organisations, and chambers of commerce and industry. At the national level, Digital Innovation Hubs are also active in all states and play an important role in the promotion and development of the 'Digital Europe Programme' (2021-2027), which includes among its specific objectives 'Advanced Digital Skills' to bridge the digital divide and promote greater professionalism, in particular in the fields of high-performance computing and cloud computing, big data analytics, cybersecurity, distributed ledger technologies (e.g. blockchain), quantum technologies, robotics and AI. Operational objectives include high-quality short-and long-term courses and training, on-the-job training and internships for students and the workforce, particularly in SMEs and the public sector.

Another policy instrument to kick-start SME transitions had already been launched in March 2020: the SME Strategy for a sustainable and digital Europe (European Commission 2020b), which was later updated to the new post-pandemic situation in 2021 (European Commission 2022a) also in connection with the broader policy agenda of the Digital Decade.

The Path to the Digital Decade sets out the main targets that will affect the skills of workers and professionals within the digital transformation of companies and public services: to raise employed ICT specialists from 8 million to 20; 75% of enterprises using Cloud, Big Data and AI; to raise SMEs from 60 to 90% with at least a basic level of digital intensity.

On the lifelong learning side, the new Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training, defined by the Council on 19 February 2021, aims at the realisation of a 'European Education and Training Area' by 2025, and the overall objective of the 'New European Agenda for Adult Learning 2021-2030'

**Table 4. EU Digital Decade Targets**

Indicators	Objectives for 2025	Current level (latest year available)	Increase
Aged 16-74 with at least basic digital skills (DESI indicators)	80%	56% (DESI2022)	24%
ICT specialists employed within the Union (promoting the access of women to this field and increasing the number of ICT graduates) DESI Indicators	20 million	8.4 million (DESI 2022)	+ 11,6 million
SMEs with at least basic level of digital intensity	>90%	60%	30%

Source: Authors' elaboration from EU Commission data and publications

(NEAAL 2030) will be to increase and improve the provision, promotion and take-up of formal, non-formal and informal learning opportunities for all, addressing the fragmentation of policies and actions to strive for a shared vision for enhanced provision. In addition to the strategic priorities of the new Agenda, seven targets (Eu-level targets – Reference levels of European average performance in education and training) have been defined.

The “reference level of European average performance in education and training” to be reached by 2025 concerning adult learning was set on 29 November 2021 by the ‘Council Resolution on a new European Agenda for Adult Learning 2021-2030’ at 47% (adults aged 25-64 years who should have participated in learning in the previous 12 months). A more ambitious target for 2030 was included in the Porto Declaration and the conclusions of the European Council of 24 and 25 June 2021: at least 60% of adults aged 25-64 should have participated in learning activities in the previous 12 months by 2030.

Both targets refer to Eurostat-LFS (Labour Force Survey) data for 2022. Given that the data source is expected to change in 2022 (from AES, Adult Education Survey to LFS), the target will be confirmed in 2023 based on experience with the new data source. The Commission, in cooperation with the ‘Standing Group on Indicators and Benchmarks’, will assess the impact of these changes by comparing the results of the AES and the LFS survey in 2023 and will consider possible changes to the LFS methodology or the level of the target. Based on this assessment, the Council will

decide on a possible adjustment of the milestone level. LFS and AES use different reference periods to measure participation in education and training: LFS considers participation in education and training in the previous 4 weeks while AES covers learning activities in the preceding 12 months, which allows for a more comprehensive measure of participation in education and training, but AES data are only available every 5-6 years, therefore, annual LFS data were chosen for policy monitoring. From 2022, the LFS will measure participation in education and training in the previous 12 months biannually. Once available, this data will be used for policy monitoring, replacing the current 4-week indicator.

#### 4. Skills development issues in Italian SMEs

A recent report by the European Commission, the 2022 Country Report - Italy, which assesses Italy's stability programme, gives us a snapshot of our country's economic and employment condition, highlighting the difficult long-term challenges ahead, despite the post-pandemic recovery. Although Italy ended 2021 (the year of post-pandemic recovery) on a solid footing in terms of GDP and falling unemployment, strong macroeconomic imbalances remain, which are unlikely to be reduced in the short term: public debt/GDP ratio, low productivity, structural deficiencies in labour and financial markets. Difficulties are exacerbated by the instability of international geo-political arrangements, which are putting intense pressure on the corporate system (linked to high operating costs), as well as the household system. The difficulties linked to the growing degree of uncertainty at the global level are grafted onto the well-known structural deficiencies in our country: high public debt (still a source of vulnerability); risk of poverty and social exclusion (growing); slow ecological transition (with strong disparities in territorial investments where the well-known gaps with the southern reality re-emerge); low employment rates (which penalise women and young people in particular); lack of specialised labour (more educated and trained) necessary to facilitate the green and digital transition of SMEs.

Concerning the process of digitalisation of the economy and society (European Commission 2022b), we can say that Italy is gradually catching up with the other European countries (EU 27): we went from 25th place in 2020 to 18th in 2022. In this context, even SMEs have reached at least a basic level of digital intensity. Still,

**Figure 3. Enterprises with 10 employees and more that have adopted at least one digital technology in the last three years, by class of employees and territorial breakdown. The year 2021 (in % of enterprises)**



Source: Inapp, Indaco-Imprese Survey 2020

only 15% of companies in our country provide their employees with ICT training, compared to the European average of 20%. We also need to make progress on the basic digital skills of individuals, which still see us below the European average (ITA 45.7%, EU 54%), in 25th place out of twenty-seven countries.

Regarding the development of digital technology, looking at the results of the survey on training investments in Italian companies (Inapp Indaco-Imprese Survey 2020<sup>1</sup>), we find that 3/4 of Italian companies (150,000) claim they have adopted some form of digital technology in the previous three years and half of them say they intend to introduce digital technologies in the following three years. A seemingly positive figure, but if we explore the types of digital technologies adopted by the enterprises taken into consideration by the survey, it emerges that only 5% of these have adopted the hard ones, *i.e.* those indispensable to compete in the scenarios of the digital era.

Among the enterprises that have introduced KETS 4.0 (Key Enable Technologies) for digitisation and automation, 43.3% have also provided specific training for this purpose. Stratification by size class shows that about half of the medium-sized and large enterprises

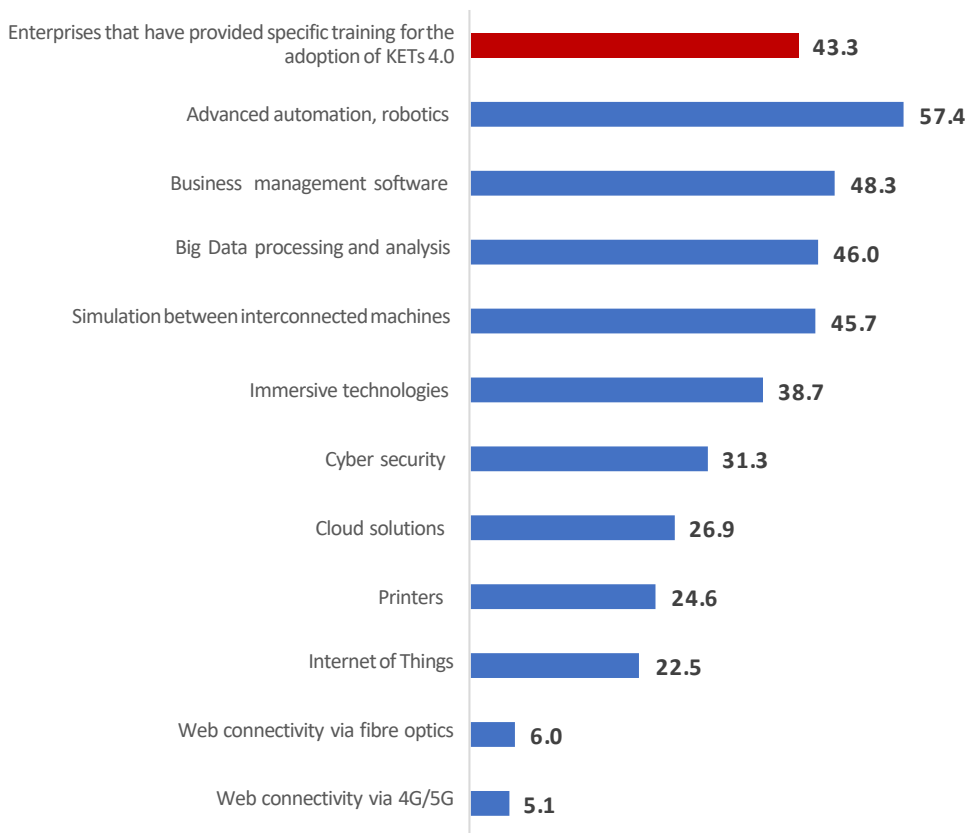
and 41.7% of the small enterprises were involved in training. Looking at the different types of technologies in more detail, the proportion of enterprises that have provided training activities is below 50% for all types except advanced automation and robotics (57.4%).

In response to the pandemic emergency, 36.3% of enterprises were forced to suspend their work (even if only once); this percentage drops to 18.3% when the interruption occurred twice or more. In contrast, the proportion of enterprises that managed to continue their activities – despite many difficulties and limitations – is 45.4% of the total. The forced closure following the lockdown involved small enterprises to a greater extent, both in the case of lockdown occurring once (36.9% compared to 20.9% of large enterprises) and on more than one occasion (19.4% compared to 8.4%). Of particular importance is the figure for financial services, insurance, and pension funds, which managed to ensure the continuation of their activities in 98.2% of cases.

The pandemic emergency forced just under a third of enterprises to reschedule their working hours. As a result of this, only about one in ten enterprises has set up training activities.

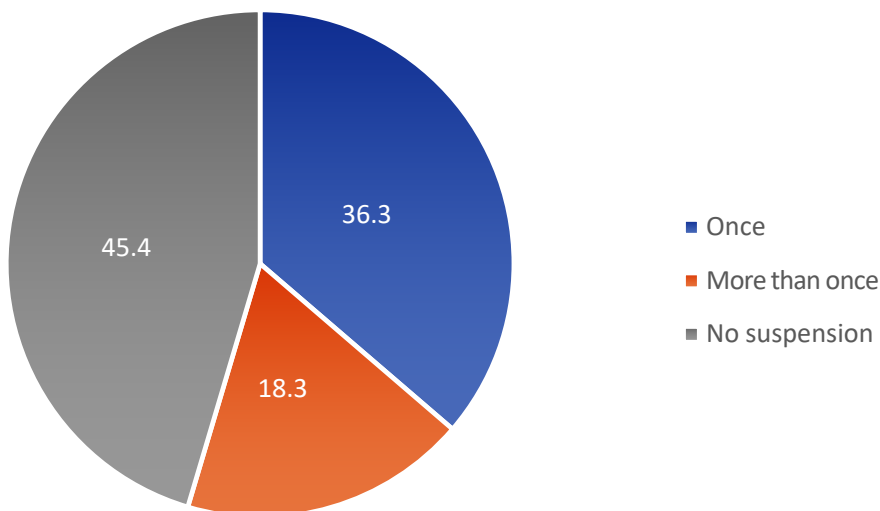
<sup>1</sup> Indaco-Imprese Survey, now in its fourth edition, is a sample survey (20 thousand companies interviewed) aimed at reconstructing the training offer in companies with at least 6 employees. Methodologically harmonized with Eurostat CVTS (Continuing Vocational Training Survey), of which it detects the key indicators, the survey also takes the name of Indaco-CVTS. It is carried out by Inapp on the basis of a methodological coordination shared with Istat. The survey is included in the National Statistical Program (IAP-00006) of SISTAN (the National Statistical System).

**Figure 4. Enterprises with 10 employees and more that have provided specific training for the adoption of KETs 4.0 for digitisation and automation, according to the type of technology introduced. The year 2021 (in % of enterprises that have adopted KETs 4.0 for digitisation and automation)**



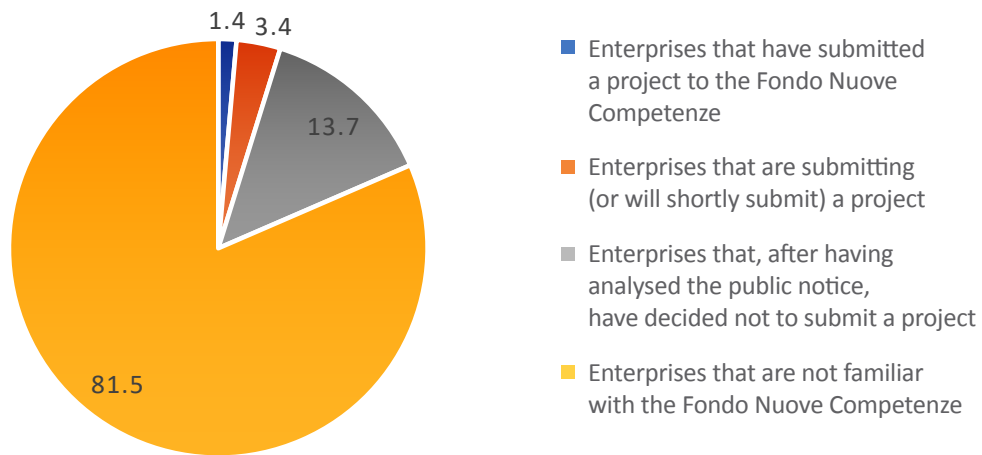
Source: Inapp, Indaco-Imprese Survey 2020

**Figure 5. Enterprises with 10 employees and more than suspend their activities due to the Covid-19 emergency, according to the frequency of interruptions. The year 2021 (in % of enterprises)**



Source: Inapp, Indaco-Imprese Survey 2020

**Figure 6. Enterprises with 10 employees and more financing training activities through the New Skills Fund. The year 2021 (in % of enterprises)**



Source: Inapp, Indaco-Imprese Survey 2020

Out of the total number of Italian enterprises with 10 employees and more, only a very small percentage has seen the call for proposals of the *Fondo Nuove Competenze* (New Skills Fund) and decided to present a training project (4.8%); the remaining part, instead, either chose not to make use of it (13.7%) or had never heard of it (81.5%). Therefore, only one in five enterprises claims to know about the *Fondo Nuove Competenze*.

Looking at the overall picture of our country's improvements on sustainable development issues, which can be traced back to the UN's surveys (on environmental sustainability, health, and well-being), structural problems remain in Italy, which can be traced back to poverty, employment, education, productivity, justice, taxation, corruption, and crime, which slow down economic and social development. This is why it is important to follow the relaunch and development starting from the investment priorities linked to the NRRP, which represents for our country the most conspicuous plan in terms of resources in the entire EU (EUR 191.5 billion, where 25.1% of these resources are earmarked for the digital transition): a relevant plan that includes important reforms and investments that put us in the best conditions to face the long-term challenges that await us and to overcome the well-known macroeconomic and structural difficulties.

Returning to the subject of micro-enterprises and SMEs, the NRRP gives great support to the issues of entrepreneurship, digitalisation, diversification,

and internationalisation of these, considering them necessary for the development of our productive fabric. This is a relevant aspect, since smaller enterprises still have low rates of digitalisation, reduced internationalisation trajectories and little use of managerial practices centred on the development of human capital, which hinder their transition to activities with higher added value, necessary to compete in the digital age.

In this sense, human capital represents a central element in the development of an area, where it is necessary (due to the well-known delays) to raise knowledge, skills, and abilities, through the lever of training investments, resulting from up-skilling and re-skilling programmes. We know from the recurring surveys on CVET (Inapp Indaco-Imprese Survey 2020), that training investments are often a prerogative of large companies, where those within them are more likely to participate in training and skills development. The propensity to carry out training measures increases, therefore, as company size increases: while 94.1% of large enterprises carry out training courses, only 56.7% of micro-enterprises invest in training. Similarly, participation in CVET is conditioned by the qualification level: entrepreneurs have the least opportunities to participate in training courses (56.3%), compared to executives and middle managers (92.9%), but also office workers (82.9%) and manual workers (70.9%).

Thus, significant discrimination still exists in terms of access to and participation in training for

entrepreneurs (company owners and partners), compared to executives, middle managers, office workers and manual workers. Differences are substantiated by a lower intensity and incidence of training hours on hours worked, despite the relevant need to raise skills within SMEs. The involvement of company owners, as well as of many self-employed workers, in CVET, still appears to be an unresolved aspect in our system of financing training activities, which will have to be tackled in some way in these years with great resolve to identify precise policy instruments (Barricelli and Carolla 2021).

It is equally important to open a reflection, beyond training in the strict sense, on how micro-enterprises recruit, hire, motivate, or reward staff, to analyse HR management practices and their impact on job performance. Aspects still largely unknown that could instead – if well analysed through qualitative analyses of existing surveys (Inapp Indaco-Imprese Survey 2022) – represent useful elements for understanding the delays in training (including managerial training) of owners of micro and small enterprises and the necessary retraining of employees. The issue of ownership and management within an individual or a family member is a detrimental element to the competitive development of a production system since owner-operators (especially within micro-enterprises) often tend to centralise the main management functions on themselves or within the family unit: in Italy, 75.2% of enterprises with at least three employees were controlled (directly or indirectly) by an individual or a family (Istat 2021). This figure is close to 80% in micro enterprises (3-9 employees).

Analysing the characteristics of company ownership and management in Italy could help to explain the differentials recorded by smaller firms in terms of training. In this context, it is also necessary to consider the different profiles linked to the HR management practices adopted by the owners of micro-enterprises, each one associated with a punctual 'strategic position', dictated by a specific 'entrepreneurial orientation' (Rodrigues *et al.* 2022), linked to the expected performance results. We refer to three different HR management practices: 'finance-centred practices' (which mainly revolve around the market and the company's financial results, in the short term); 'operations-centred practices' (with a strong focus on cost control, guaranteeing day-to-

day standards, but characterised by low participation and empowerment of people); 'people-built practices' (which guarantee high motivation, employment security, incentive pay, self-managed teams). The latter practice can make it possible to launch a real promotion of CVET and skills development initiatives. Practice with a long-term perspective but guaranteed by a high entrepreneurial orientation capable of elevating research and development (of new products/services/technologies), the assumption of related risks (with high-risk/reward projects), and the proactivity useful to seize the opportunities offered by change.

A hope, therefore, is to overcome the gap related to the technological and cognitive infrastructure of many micro and small enterprises, which also highlighted a pronounced tendency to make mainly traditional training investments (linked to regulatory updating), based on a more 'conservative/reactive' rather than 'strategic/proactive' approach. In fact (again based on the results of the Inapp Indaco-Imprese 2020 survey), the purposes linked to participation in training courses are mainly related to updating due to legal obligations (84.5%), with courses organised prevalently on this theme (83.5%). On the other hand, the purposes linked to the updating of existing skills (65.9%), or new ones (51.8%), take second place, with courses held by companies on specific production/service techniques and technologies being about fifty percentage points lower (32.5%) than those for legal obligations.

We hope, therefore, for greater sensitivity on the part of decision-makers to identify forms, methods, timing, and resources for interventions to support the development of the managerial skills of micro-enterprise owners, to raise investment in training and knowledge, and useful to orient towards activities with greater added value, a guarantee of better employability and development.

### **Concluding remarks on measures and incentive schemes for human capital in SMEs and micro-enterprises in Italy**

In Italy, the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) does not provide for measures specifically dedicated to SMEs, but it does provide for many interventions to support the development and competitiveness of enterprises, which involve SMEs,

**Table 5. National Recovery and Resilience Plan. Main investments/reforms related to SMEs and skills**

MISSIONS	INVESTMENTS / REFORM
<b>Mission:</b> Digitalisation, innovation, competitiveness, culture and tourism <b>Component:</b> Digitalisation, Innovation and Competitiveness of the Production System	<b>TRANSITION 4.0.</b> A tax credit scheme covering expenses in: tangible capital goods 4.0; intangible capital goods 4.0; standard intangible investment assets; research, development and innovation activities for green, digital and design innovation; training activities to obtain or strengthen knowledge of relevant technologies.
	<b>Innovation and technology of Microelectronics.</b> The investment aims to support the development of the strategic value chain of microelectronics by investing in silicon carbide substrates, which is a necessary input for the production of high-performance power devices. The investment will be carried out in line with current state aid regulations and is expected to have positive effects on employment, both of skilled workers and researchers.
	<b>Reform of the Industrial Property System.</b> <b>Internationalisation of small and mid-size Italian companies.</b> The investment would sustain small and mid-sized Italian companies based on two complementary courses of action: Refinancing of Fund 394/81; competitiveness and resilience of production chains (financial support to the companies, via the Development Contract instrument).
<b>Mission:</b> Digitalisation, innovation, competitiveness, culture and tourism <b>Component:</b> Tourism and culture 4.0	<b>A tax credit for work</b> aimed at improving accommodation facilities.
<b>Mission:</b> Digitalisation, innovation, competitiveness, culture and tourism <b>Component:</b> Digitalisation, innovation and security in the PA	To reduce the proportion of the current population at risk of digital exclusion by launching the <b>Digital Civic Service</b> initiative and strengthening the existing network of <b>Digital Facilitation Centres</b> .
<b>Mission:</b> Green revolution and ecological transition <b>Component:</b> Renewable Energy, Hydrogen, Power Grids and Sustainable Mobility	Creation of a dedicated fund ( <b>Green Transition Fund, GTF</b> ) and investment strategy on green sectors (venture capital funds, start-ups and in incubators/accelerator programs).
<b>Mission:</b> Education and research <b>Component:</b> From research to business	Local research and development champions: innovative training activities in <b>synergy between universities and the private sector</b> aimed at reducing the skills mismatch; research activities in collaboration with universities and SMEs; support for start-ups.
	Support the development of venture capital for <b>start-ups</b> by enhancing resources for the National Innovation Fund. The measure will support 250 small and medium innovative enterprises.
<b>Mission:</b> Inclusion and cohesion <b>Component:</b> Employment Policies	The creation of a <b>Women's Enterprise Fund</b> that will have to guarantee the financing of entrepreneurial initiatives through existing tools such as NITO (New Zero Rate Companies), aimed at young women who want to do business and Smart&Smart for highly innovative start-ups. 2,400 enterprises will receive financial support.
	<b>Reform 1- ALMPs and Vocational Training.</b> The creation of the Workers' Employability Guarantee (GOL) and a National Plan for New Skills that must offer a more targeted and effective Employment service, also ensuring the training of the unemployed with innovative methods.

Source: Authors' elaboration from NRRP

particularly on digital transition and sustainability.

In particular, the Transition 4.0 Plan, included in Mission 1.1, reconfirming the tax credit for companies investing in digitalisation training and related skills development, used so far with greater intensity in the Centre-North than in the South (Confindustria and Cerved 2022)<sup>2</sup>.

The PNRR's Digitalisation Mission is of fundamental importance since innovation in enterprises, especially in SMEs, is related to developing digital and transversal skills (Angotti and Paliotta 2022). It is, therefore, necessary to stimulate innovation as a driver of change and to support training as a strategic asset as advocated in the Planned Investments.

<sup>2</sup> However, the Budget Law 2022 (Law 197/2022) didn't extend the measure, so it is no longer possible to take advantage of the Training tax credit 4.0 for year 2023. Also, the voucher measure was not refinanced for 2023 despite the great interest of companies.

Within the framework of Mission 1.1, Digitalisation, innovation, and competitiveness in the production system, in addition to Transition 4.0, there are plans related directly to CVET. The strengthening of the New Skills Fund, established in 2020 to allow companies to reschedule working hours during the Covid emergency period, promotes training activities based on specific collective agreements with trade unions. The fund finances the cost of the hours spent in training, while companies are responsible for the costs of training, for which recourse to Interprofessional funds is possible. In September 2022, the decree regulating the New Skills Fund, the guiding programme for training workers employed under the National New Skills Plan, was adopted, orienting it towards supporting digital and ecological transitions. The reference framework for digital competencies will be the DgComp (the European reference framework for digital competencies), while for competencies useful for ecological transition the Esco classification will be used. The fund covers the costs of one hundred per cent of welfare and social security contributions and 60% of the hourly wage for the hours allocated to training. The Interprofessional funds will be the privileged access channel to the New Skills Fund. For companies not participating in the Inter-professional funds, training will have to be provided by nationally or regionally accredited bodies.

The missions and lines of action of the Italian NRRP dedicated to the development of the skills of workers in enterprises (re-skilling and up-skilling) are those outlined in Mission 5C1: Reform of active policies and vocational training, supporting pathways for the re-

training and reintegration of workers in transition and the unemployed. The reform is structured in two lines of action: the 'National Programme for Workers' Employment Guarantee (GOL)' for the provision of specific services and customised vocational planning; the 'National New Skills Plan' (up-skilling and re-skilling). In this sense, career guidance (career guidance), which today is a key element in the new perspectives of digital and green transitions, finds more space in the most innovative enterprises. Career guidance (Cedefop *et al.* 2020) has an indispensable function for the different needs: of those who enter the labour market and of those who aim instead an investment in their skills both within the company and to improve their transversal employability conditions in the labour market, with great attention to workers with low qualifications. Furthermore, orientation plays a key role in digital education, since, in addition to basic digital skills, digital and online learning requires a high level of autonomy and self-motivation that is not easy to manage, especially considering the high number of low-skilled adults and the low level of digital skills (Cedefop 2019).

These actions are fundamental for the significant growth of adult learning in general and CVET in particular; therefore, in order to close the gap with Europe, a decisive rebalancing intervention on the part of public policies is necessary, reaching above all the weakest groups. In this sense, the novelty of the GOL Programme for Workers' Employment Guarantee represents a particularly crucial element, which can play a rebalancing function if the programme will be developed homogeneously throughout the country.

## Bibliography

- Angotti R. (2022), La partecipazione formativa degli adulti in Europa: la posizione dell'Italia, in Anpal, Inapp, *XXII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2020-2021*, Roma (forthcoming)
- Angotti R., Paliotta A.P. (2022), I divari territoriali della formazione continua: dati Indaco e CVTS, Intervento a *XLIII Conferenza Scientifica Annuale AISRe*, Milano, 5-7 settembre
- Angotti R., Pedone A. (2022), The renewed role of continuing vocational training for inclusion and territorial development in the twin transitions, Intervento a *XLIII Conferenza Scientifica Annuale AISRe*, Milano, 5-7 settembre
- Barricelli D. (2021), *L'era della grande incertezza. Scenari e prospettive per le organizzazioni del XXI secolo*, Roma, Aracne
- Barricelli D., Carolla S. (2021), I comportamenti formativi dei lavoratori autonomi in Italia, in Anpal, Inapp, *XX-XXI Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2018-2019-2020*, Roma, Inapp, pp.11-18 <<https://bit.ly/3Ksv8pl>>
- Barricelli D., Russo G. (2005), *Think Micro First. La micro-impresa di fronte alla sfida del terzo millennio: conoscenze, saperi e politiche di sviluppo*, Milano, Franco Angeli
- Cedefop (2019), *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 7: VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015*, Cedefop Research Paper n.74, Luxembourg, Publications Office
- Cedefop, European Commission, ETF, ICCDPP, ILO, OECD, UNESCO (2020), *Career guidance policy and practice in the pandemic: results of a joint international survey. June to August 2020*, Luxembourg, Publications Office
- Centeno C., Karpinski Z., Urzi Brancati C. (2022), *Supporting policies addressing the digital skills gap: identifying priority groups in the context of employment*, Luxembourg, Publications Office of the European Union



- Confindustria, Cerved (2022), *Rapporto PMI Regionale 2022*, Roma, Confindustria <<https://bit.ly/431jfOq>>
- Di Pietro G., Karpiński Z. (2021), *COVID-19 and online adult learning*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2021), *Business not as usual: How EU companies adapted to the COVID-19 pandemic*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2020), *COVID-19: Policy responses across Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2022a), *Annual Report on European SMEs 2021/2022. SMEs and environmental sustainability Background document*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2022b), *Digital Economy and Society Index Report 2022. Human Capital*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2021), *Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises*, GU L 124, 20 maggio <<https://bit.ly/40DIeGl>>
- European Commission (2020a), *Innovation & digitalisation: a report of the ET 2020 Working Group on Vocational Education and Training (VET): Eight insights for pioneering new approaches*, Luxembourg, Publications Office
- European Commission (2020b), *SME Strategy for a sustainable and digital Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, COM(2020) 103 final <<https://bit.ly/3MaT1Tv>>
- ILO (2021), *Skilling, upskilling and reskilling of employees, apprentices and interns during the COVID-19 pandemic. Findings from a global survey of enterprises*, Geneva, International Labour Organisation <<https://bit.ly/3M7Cgsz>>
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- Istat (2021), *Rapporto sulle imprese 2021. Struttura, comportamenti e performance dal censimento permanente*, Roma, Istat
- Izsak K., Romanainen J., Stamenov B. (2021), *Advanced technologies for industry - Policy brief. Industrial recovery and technology policy*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Kwaak T., Clarke M., de Kok J., Snijders J., Tollenaar S., Galesloot S., Oliveira Sadilek M.-L. (2021), *Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE). Analytical Report 2021*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- OECD (2021a), *Training in Enterprises: New Evidence from 100 Case Studies, Getting Skills Right*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2021b), *Adult Learning and COVID-19: How much informal and non-formal learning are workers missing? OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2019), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, Paris, OECD Publishing
- Pedone A. (2021a), The Key Role of Vocational Education and Training Systems in the Digital Transition. Recovery and Resilience of Vet Post COVID-19, in *Proceedings of the 2nd International Conference of the Journal Scuola Democratica "Reinventing Education". Volume I. Citizenship, Work and The Global Age*, Roma, Associazione "Per Scuola Democratica", pp.911-920
- Pedone A. (2021b), La formazione per la transizione o la transizione della formazione? Il digitale e la formazione continua. Micro-credenziali, ILA e innovazione nella formazione in Europa, *Professionalità studi*, 4, n.4, pp.116-133
- Rodrigues A.C., Carvalho H., Caetano A., Santos S.C. (2022), Micro-firms way to succeed: How owners manage people, *Journal of Business Research*, 150, pp.237-248
- Sharma G.D., Kraus S., Liguori E., Bamel U.K., Chopra R. (2022), Entrepreneurial challenges of COVID-19: Re-thinking entrepreneurship after the crisis, *Journal of Small Business Management*, 15 Jul, pp.1-23 <<https://bit.ly/431hcd3>>
- Van Loo J., Eiffe E., Van Houten G. (2021), *Adapting business practices to new realities in the middle of a crisis: First findings from the COVID-19 European company survey*, Cedefop Working Paper n.5, Luxembourg, Publications Office <<https://bit.ly/41dyEtt>>

## Legislation

- Council of the European Union (2021), *Council Resolution on a new European agenda for adult learning 2021-2030*, OJ C 504, 14 December <<https://bit.ly/42YrWZV>>
- Council of the European Union (2021), *Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030)*, OJ C 66, 26 February <<https://bit.ly/3U2w8DU>>
- Council of the European Union (2021), *The Porto declaration*, Brussels, Council of the EU <<https://bit.ly/40yRV8w>>
- European Commission (2022), *2022 Country Report - Italy. Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy*, Brussels, SWD(2022) 616 final/2 <<https://bit.ly/433aCTp>>
- European Commission (2021), *Executive Summary of the Evaluation of Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (2003/361/EC)*, Commission Staff Working Document, Brussels, SWD(2021) 280 final
- European Commission (2021), *Proposal for a Council Recommendation on individual learning accounts*, Brussels, COM(2021) 773 final <<https://bit.ly/3nKJTuD>>
- European Commission (2021), *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability*, Brussels, COM(2021) 770 final <<https://bit.ly/3McE5o8>>
- European Commission (2021), *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing the 2030 Policy Programme "Path to the Digital Decade"*, Brussels, COM(2021) 574 final <<https://bit.ly/3M8be4h>>

- European Commission (2021), *The European Pillar of Social Rights Action Plan. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, COM(2021) 102 final <<https://bit.ly/3XIQZd>>
- European Commission (2021), *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, COM(2021) 350 final <<https://bit.ly/3ZPWGcV>>
- European Commission (2020), *A New Industrial Strategy for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, COM/2020/102 final <<https://bit.ly/3K8qGuE>>
- European Commission (2020), *Digital Education Action Plan 2021-2027. Resetting education and training for the digital age. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, SWD(2020) 209 final <<https://bit.ly/40U7cQZ>>
- European Commission (2003), *Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises*, GU L 124, 20 maggio <<https://bit.ly/40DIEgl>>
- European Commission (1996), *Commission Recommendation of 3 April 1996 concerning the definition of small and medium-sized enterprises*, GU L. 107, 30 aprile <<https://bit.ly/3GblcOk>>
- European Council (2021), *European Council meeting (24 and 25 June 2021). Conclusions*, Brussels, European Council <<https://bit.ly/4002nJi>>
- European Parliament, Council of the European Union (2021), *Regulation (EU) 2021/694 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the Digital Europe Programme and repealing Decision (EU) 2015/2240*, OJ L 166, 11 May <<https://bit.ly/3GdWhts>>
- Governo italiano (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #NextGenerationItalia*, Roma, Governo italiano <<https://bit.ly/3zL1SEl>>
- Legge 29 dicembre 2022, n.197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, GU n.303, 29 dicembre 2022 <<https://bit.ly/3GbHHCW>>

### Alessandra Pedone

a.pedone@inapp.org

Researcher at Inapp, for more than 20 years she has been researching training policies, participates in the ReferNet Cedefop network, Coordinator of the project *Politiche di sostegno alla creazione di nuova impresa*. Her most recent publications include: *La formazione per la transizione o la transizione della formazione? Il digitale e la formazione continua: micro-credenziali, ILA e innovazione nella formazione in Europa*, *Professionalità Studi*, 2021; *The key role of Vocational education and training systems in the digital transition: recovery and resilience of Vet post Covid-19*, *Proceedings of the 2nd International conference of the Journal Scuola Democratica*, 2021.

### Roberto Angotti

r.angotti@inapp.org

Senior researcher at Inapp, head of the Research Group *Formazione continua e Apprendimento degli adulti*, National Coordinator for ReferNet Italy (Cedefop), Responsible for the project *Promoting lifelong learning of adults through CVET systems and upskilling pathways - Thematic country reviews (TCRs) on upskilling pathways* (Cedefop), scientific coordinator of the XXII Rapporto al Parlamento sulla Formazione Continua in Italia. Recent publications include: Angotti R. *et al.*, *La formazione continua in Italia: questioni aperte, processi in atto e prospettive di ridisegno*, *Scuola Democratica*, n. 1/2023; *La formazione tra diversificazione dei percorsi e bassa partecipazione*, Chapter 4, Rubettino, 2022; with Fonzo C., *Teachers and trainers in a changing world - Italy*, Cedefop, 2022.

### Domenico Barricelli

d.barricelli@inapp.org

Labour Sociologist, Trainer-Supervisor Counsellor, board member of the C.N.C.P. (Coordinamento nazionale counsellor professionisti), Lecturer in *Competenze per l'inserimento nel mondo del lavoro e il metodo interdisciplinare*, University of Rome Tor Vergata. Recent publications include: *Gli investimenti formativi delle imprese italiane di fronte alle transizioni "tecnologico-digitali" e "green"*, *formaFuturi*, Asfor/Apaform, 2022; *L'era della grande incertezza. Scenari e prospettive per le organizzazioni del XXI secolo*; Aracne, 2021.

# Patterns of labor market reforms: a regional approach to the Italian 'Jobs Act'

**Fabio Berton**

Università degli Studi di Torino

**Lia Pacelli**

Università degli Studi di Torino

**Roberto Quaranta**

Collegio Carlo Alberto

**Francesco Trentini**

Università degli Studi di Milano-Bicocca

After estimating the impact of wage subsidies and EPL reforms on open-ended employment, we single out which macro characteristics are responsible for the variability of the estimated effects at the regional level. We find that the impact of incentives is higher where GDP and VA per head are higher, and the informal economy is limited. Instead, we do not find any heterogeneity – and in most cases any impact – for the EPL component. We conclude that regions with a stronger economy benefitted more from subsidies, which might exacerbate territorial inequality.

*Dopo aver stimato l'impatto di sussidi salariali e protezione dell'impiego sull'occupazione a tempo indeterminato, identifichiamo quali caratteristiche macro sono responsabili della variabilità regionale dell'impatto stimato. L'effetto degli incentivi è maggiore dove PIL e valore aggiunto pro-capite sono maggiori e l'economia informale è meno diffusa. Non emerge invece eterogeneità – e in molti casi nessun effetto – per la protezione dell'impiego. Pertanto, le regioni con un'economia più forte hanno beneficiato maggiormente dei sussidi, potenzialmente amplificando i divari territoriali.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-4

## Citation

Berton F., Pacelli L., Quaranta R., Trentini F. (2023), Patterns of labor market reforms: a regional approach to the Italian 'Jobs Act', *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.50-67

## Keywords

Labour market reforms  
Policy evaluation  
Regions

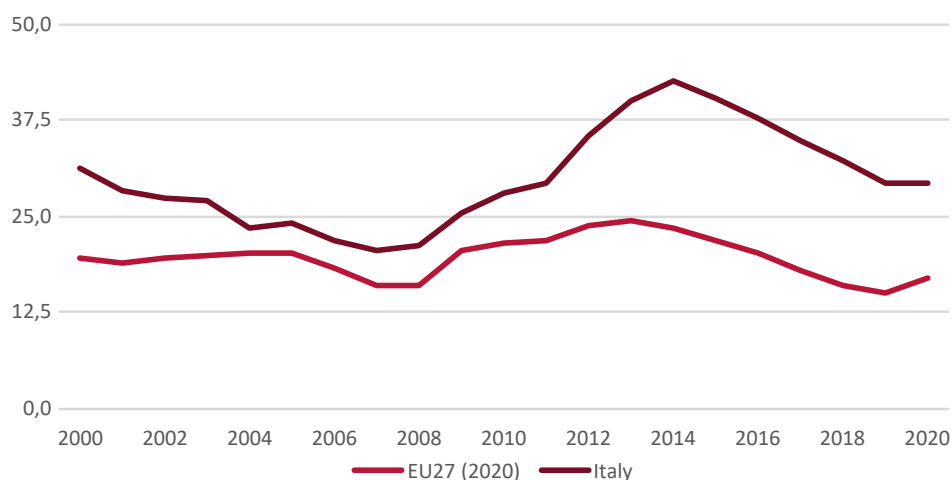
## Parole chiave

Riforme del mercato del lavoro  
Valutazione delle politiche  
Regioni

## Introduction

For most countries, the last fifteen years have represented an unusually long period of economic turmoil, during which crises of different origins but with comparable impact have happened one after the other: those of sub-prime mortgages and sovereign debt hit first, followed more recently by the Covid-19 pandemic and the economic consequences of the war between Russia and Ukraine. The social impact has been momentous, and youths have been among those who paid the highest price. Although an incomplete and partial measure, the youth unemployment rate (Figure 1) provides some idea of what happened.

Under such pressure, the European Commission (Bekker 2017) and the OECD (2014) advised their members to reduce the employment protection gap between temporary and permanent workers, as a way to enhance the employment opportunities for the youth as well as their chances to get a more stable job. This strategy found favorable ground throughout the European Union (Eichhorst *et al.* 2017), and in particular where the public debt crisis created the political capital to enforce unprecedented reductions of the employment protection legislation (hereafter, EPL) governing open-ended contracts (Meardi 2014). To support this program, many countries paralleled a less

**Figure 1. Youth (15-24) unemployment rate, EU27 and Italy**

Source: Eurostat data

binding EPL with generous hiring subsidies (OECD 2010).

Italy – our case study – is largely reflected into this broad picture. First, it experienced a dramatic rise in youth unemployment (Figure 1). Second, its high public debt exposed the government to international pressure aimed at introducing deep labor market reforms (Sacchi 2015; 2018). Third, and more important, in 2015, under the Renzi government, a structural reform of the Italian labor market known as Jobs Act sharply reduced the firing costs for all new open-ended contracts signed in firms with more than fifteen employees. To further support the use of open-ended contracts, the Jobs Act was also coupled with a very generous hiring subsidy.

Specific institutional features of the two interventions, which we describe below and have been also exploited elsewhere (Deidda *et al.* 2021, Ardito *et al.* 2022; 2023; Sestito and Viviano 2018), allow to identify their impact on workers' perspectives of securing stable employment. Our specific contribution is to study how these impacts change across Italian regions, where the latter represent different socio-economic realms within a homogenous institutional context. To do so, we first estimate region-specific difference-in-differences (DiD) models of the impact of EPL reduction and of the hiring subsidy on the individual probability to get an open-ended contract. In a second step, we plug these estimated impacts as dependent variables of linear OLS models where the explanatory variables are the estimated principal

components of a set of macroeconomic descriptors of the twenty Italian regions. Our results support the hypothesis of a heterogeneous impact of the hiring incentive, which appears higher in regions with (i) a stronger socio-economic and institutional fabric (as measured by per-head GDP and value added, informal economy and the take-up rate of the hiring incentives) and a (ii) more mature production process (*i.e.*, with a higher share of workers aged 50 or more and a lower propensity to innovate). Conversely, we do not find any heterogeneity – and in most cases any impact at all – for the EPL component of the reform under scrutiny. Breaking down reform impacts by gender reveals then that the bulk of the effect is carried by male workers.

Our paper proceeds as follows: the next section reviews the relevant literature, spanning from EPL to labor cost reductions. In section two we describe the institutional framework, and in section three the empirical strategy. Section four presents the data along with some descriptive statistics, while the main results are in section five. An ending section draws some concluding remarks. The article is completed with an annex on data construction, and one where the analysis is repeated by gender.

## 1. Review of the literature

Our contribution lies at the intersection of two well-established streams of literature. On the one hand, the implications of EPL on employment appear rather clear both theoretically and empirically. A

less binding legislation on employment protection enhances workers' turnover (Kugler and Pica 2008). This may improve their allocation upon existing jobs (Berton *et al.* 2017; Rogerson 1987) but not the employment levels (Bentolila and Bertola 1990; Bertola 1990; Cazes 2013; OECD 2004). This picture becomes more complicated when we take into account that the level of EPL is usually not homogeneous within a labor market, as a consequence of the marginal nature of most labor market reforms during past decades, which deregulated the use of temporary contracts leaving EPL on open-ended jobs unaffected (Berton *et al.* 2012). Within this context, making open-ended contracts more flexible is expected to favor the inflows from temporary employment, and hence to reduce polarization (Boeri 2011; Dolado *et al.* 2002). This would turn beneficial to those groups of workers – women, non-nationals, and the youth – for whom persistence in temporary employment has been a negative bearing of partial reforms. However, Ardito *et al.* (2022) show that in this context firms (1) stabilize the workforce mainly through contract transformations of low-tenure and low-human-capital incumbent workers performing high-physical and low-intellectual tasks; (2) apply a cost-saving strategy that increases profits and decreases value added per head, so pointing to non-desirable side effects of these reforms.

Consistently with our focus, most of the empirical literature has focused on the youth, finding mixed results (Heckman and Pagés-Serra 2000; Kahn 2010; Noelke 2016). Another perspective, focusing on youths but more eccentric with respect to ours, is that of those who study the so-called *port-of-entry hypothesis*. In this case, rather than analyzing what happens to transitions from temporary to permanent employment when EPL on the latter is reduced, the authors exploit variations in EPL of (different types of) temporary contracts to assess the prediction that easier access to the labor market eventually favors, compared to longer search periods spent in unemployment, the access to stable employment. In this case too, the evidence is mixed: a recent and nice assessment of this literature is provided by Filomena and Picchio (2022).

The second stream of literature to which our article makes a reference is on hiring subsidies or, more in general, policies for labor cost reduction.

The theory provides a clear prediction: a lower cost of labor raises its demand, and thus employment. Empirical evidence supports this view: Ciani and De Blasio (2015) find that monetary incentives to promote temporary workers have a large effect on the probability to get an open-ended job in Italy. Neumark and Grijalva (2017) exploit tax credits in the US, finding a positive effect on hires although not on net employment; similar results hold for Mexico (Bruhn 2020) and Sweden (Sjögren and Vikström 2015). Tax credits are studied also in Cahuc *et al.* (2019), who suggest instead that they have positive effects on net employment in France. Berson and Ferrari (2015) take a broader perspective and assess the issue of financing, suggesting that a tax on temporary employment to fund hiring subsidies for open-ended jobs performs better than other options. Earlier studies (*e.g.*, Martini and Trivellato 2011; Neumark 2013) do not affect this picture.

On the contrary, much less is known about the geographical heterogeneity of EPL and incentive effects, our focus here. Existing research takes advantage of international comparisons (*e.g.*, Cingano *et al.* 2010) and suffer in general from a limited capability to separate the effect of EPL from other institutions. Causal identification is indeed better granted with microdata on a single country where quasi-experimental conditions hold (Bentolila *et al.* 2019). The strategy we pursue here is hence to exploit country-specific labor market reforms combined with cross-regional differences, provided that regions bring a sufficient amount of socio-economic heterogeneity, as is the case in Italy. In this perspective, the literature – to the best of our knowledge – is void. Taking advantage of the same reforms under scrutiny here, Sestito and Viviano (2018) show that hiring subsidies account for 20% (80%) of the creation of (promotion to) permanent employment in Veneto, a large North-Eastern Italian region, in 2015, while EPL reduction accounts for a more limited 8%. Ardito *et al.* (2023) use data on Piedmont – another large Italian region, but in the North-West – and suggest that large firms are less sensitive than small ones to hiring incentives, unless combined with EPL reduction, and that there are heterogeneity effects among workers. Deidda *et al.* (2021) analyzed the introduction of the two mentioned reforms at the national level and showed that they had a positive impact on the share of new

hires of youth with an open-ended contract over the total employment contracts registered in 2015, but no regional differences were analyzed. In all these cases regional comparisons are precluded.

## 2. Institutional framework

Our pre-treatment setting is defined by the so-called Fornero Law (Law 92/2012), following the name of the Labor Minister under the Monti Government. This setting provides workers with open-ended contracts employed in firms with more than 15 employees (those who used to benefit from the well-known article 18 of Law 300/1970, the Workers' Statute, amended exactly by Law 92/2012) with more generous protection against unfair individual dismissals than what happens in small firms. In the latter, in case of unfair dismissal and irrespective of the reason behind it, the employer holds the option to choose between initiating a new employment relationship with the wrongly discharged workers, or compensating them with up to fourteen monthly salaries, depending on tenure. Relevantly, as the new employment relationship is started and no option for reinstatement is envisaged, no compensation for foregone wages and social security contributions is due.

In medium and large firms, the compensation scheme depends on the alleged reason behind the layoff. When this is motivated under the disciplinary chapter, reinstatement is possible if the reason for layoff simply does not exist, or the relevant collective agreement rules that the case should be managed otherwise. The dismissed worker is also entitled to a minimum compensation of five monthly salaries on top of all foregone social security contributions. In all the other cases in which the judge rules illegitimate a layoff motivated by disciplinary reasons, dismissed workers benefit from a monetary compensation ranging from twelve to twenty-four monthly salaries. For layoffs motivated by an economic reason, instead, reinstatement is only allowed if the judge ascertains that the alleged reason does not exist. All the other cases entitle the worker to the monetary compensation described above.

According to many observers, Law 92/2012 failed to solve one of the major limitations of the Italian

labor law, namely its high degree of uncertainty (Cavaletto and Pacelli 2014). The first of the reforms under scrutiny in this paper, which eventually resulted in an EPL reduction for workers employed in firms with more than fifteen employees, was aimed to overcome this problem. According to the Jobs Act<sup>1</sup>, all new hires signed under open-ended contracts dating from March 7<sup>th</sup>, 2015 are subject to homogeneous EPL provisions that devoid judges of almost any discretionary power<sup>2</sup>. Reinstatement is limited to discriminatory layoffs and to cases where the alleged reason by the employer does not exist. In all the other cases wrongly discharged workers are entitled to a monetary compensation amounting to two months' wages for every year of seniority, with a minimum of four and a maximum of twenty-four monthly salaries. Rules in firms employing up to fifteen employees were left untouched.

The second government intervention we want to assess the impact of is defined in the Budget Law for 2015 (namely under article 118 of Law 190/2014). It introduced a generous hiring subsidy for all new open-ended relationships dating from January 1<sup>st</sup>, 2015, signed by workers who i) were not apprentices in the same firm, and ii) did not work under another open-ended contract during the previous six months. The incentive is a three-year 100% rebate on social security contributions, with a maximum of €8,060 per year.

Different temporal and sectional discontinuities of the two reforms, jointly with the absence of any further labor market intervention across the relevant thresholds, is what we take advantage of to apply a DiD approach, as we describe below.

## 3. Empirical strategy

We estimate both the effect of the hiring subsidy and of the reduced firing cost, adopting the following strategy. We focus on the probability of conversion from temporary to open-ended contracts within the same firm of employees hired with a fixed-term or an apprenticeship contract. Apprenticeships are not eligible for incentives, as discussed above, and they provide the control group to fixed-term employees. The latter are eligible for incentives, provided that they had no open-ended contracts in the previous

1 To be precise: Decree 23/2015 – as the EPL-dedicated part of a broader labor market reform called Jobs Act (Law 183/2014).

2 This specific aspect of the provision was then deemed against the Italian Constitution by the Supreme Court. Its effects take place after our period of analysis, though.

six months. Being incumbent in a given firm, it is also possible – with no threat of endogeneity – to compare firms subject to the article 18 reform (treated) to those not subject (controls), *i.e.*, firms above or below the 15-employee threshold<sup>3</sup>, as discussed above. So, in the same model, we estimate the causal effects of both the incentives and the deletion of article 18 of the labor code, and their eventual interaction. In doing so, we replicate the strategy presented in Sestito and Viviano (2018).

It is a short-run approach, as it focuses on the first six months of 2015. After that period, issues linked to the dynamic selection of the eligible and non-eligible groups would appear (see Ardito *et al.* 2023, demanding a non-linear duration model that is beyond the scope of the present study. We implement a linear probability model to estimate the probability of conversion to a permanent contract  $\pi_{pwym}$  for a worker  $p$  that in the previous semester was employed with a temporary contract ( $w=1$ ) or an apprenticeship one ( $w=0$ ), in a firm  $g$  that is above ( $g=1$ ) or below ( $g=0$ ) the 15-employee threshold, in the year  $y$  (2013 to 2015), month  $m$  (up to June 2015), specified as follows:

$$\pi_{pwym} = \gamma_p + \gamma_g + \gamma_w + \gamma_y + \gamma_m + \beta D_{(w=1)(y \geq 2015)} + \delta D_{(g=1)(y \geq 2015)(m \geq \text{March})} + \eta D_{(w=1)(y \geq 2015)} D_{(g=1)(y \geq 2015)(m \geq \text{March})} + \varepsilon_{pwym} \quad (1)$$

Where  $\gamma_p$ ,  $\gamma_g$ ,  $\gamma_w$ ,  $\gamma_y$ ,  $\gamma_m$  are fixed effects for the corresponding characteristics;  $D_{(w=1)(y \geq 2015)}$  is the indicator variable for person-month events taking place after January 2015 for eligible individuals, *i.e.*,  $\beta$  is the difference-in-differences coefficient of interest to estimate the causal effect of the subsidies;  $D_{(g=1)(y \geq 2015)(m \geq \text{March})}$  is the indicator variable for person-month events taking place after March 2015 in firms with more than 15 employees, *i.e.*,  $\delta$  is the difference-in-differences coefficient of interest to estimate the causal effect of the Jobs Act's reduction of firing costs;  $D_{(w=1)(y \geq 2015)(m \geq \text{March})}$  is the interaction between the previous two variables, *i.e.*,  $\eta$  is the coefficient of interest in this case;  $\varepsilon_{pwym}$  is the error term. To estimate equation (1) we generate a person/month dataset, *i.e.*, each record presents the situation of each person in a given month.

The main interest of the present exercise is to estimate the model separately for each administra-

tive region in Italy. This generates a set of three estimated coefficients of interest ( $\hat{\beta}_r$ ,  $\hat{\delta}_r$  and  $\hat{\eta}_r$ , where  $r=\{1, \dots, 20\}$ ) for each of the twenty Italian regions. Studying the heterogeneity of these coefficients, *i.e.*, the reasons why the impact of EPL reduction and hiring incentives may have been different across regions, is the specific goal of the second step of our analysis. All regions indeed face the same institutional environment, but quite different economic settings with respect to sectors, infrastructures, and legality enforcement. All such macro socio-economic drivers are quite correlated with each other; furthermore, the very limited number of observations (twenty for each estimated coefficient) prevents the option to regress the set  $\{\hat{\beta}_r, \hat{\delta}_r, \hat{\eta}_r\}$  directly on them. We need therefore to reduce the number of drivers to save on degrees of freedom, trying to minimize the loss of variance explained by the socio-economic drivers. One possible solution, which we adopt, is to perform a Principal Component Analysis (PCA), which provides orthogonal components summing up the information of several – correlated – macro variables.

To be more precise, through PCA, the total variance represented in the set of socio-economic drivers we choose (see section five) is rearranged in uncorrelated principal components. The estimated principal components are then sorted by decreasing share of covered variance and, for the sake of efficiency, only the first  $K' < K$  components are used in second-step estimation as explanatory variables of  $\{\hat{\beta}_r, \hat{\delta}_r, \hat{\eta}_r\}$ , under the criterium that a large share of socio-economic variance is represented. In fact, as we will see below, the first four components already cover nearly 90% of the total variance. In symbols, our second-step estimation reads:

$$\hat{\varphi}_r = \xi_0 + \sum_{k=1}^{K'} \xi_k X_{kr} + \varepsilon_r \quad (2)$$

where  $\hat{\varphi}_r$  is one of the estimated vectors  $\{\hat{\beta}_r, \hat{\delta}_r, \hat{\eta}_r\}$ ,  $\xi_0$  is a constant term and  $X_{kr}$  are (the predicted scores of) the principal components retained in the models.

Studying graphically the factor loadings, *i.e.*, the 'bearing' of the original socio-economic drivers on the components with a significant impact on  $\hat{\varphi}_r$  according to equation (2), we will be able to identify the macroeconomic features that determine regional heterogeneity in the estimated impacts  $\{\hat{\beta}_r, \hat{\delta}_r, \hat{\eta}_r\}$ .

3 We are not able here, due to data limitations, to reproduce the exact threshold measure computed in Ardito *et al.* (2023).

#### 4. Data

The dataset we use is built elaborating on two datasets derived from administrative sources. The first is LoSal (Longitudinal Sample INPS), a sample of individual work histories extracted from the records of the Italian National Social Security Institution, INPS. The second is CICO (Campione Integrato Comunicazioni Obbligatorie), a sample of work relations of employees, extracted from SISCO (Sistema Informativo Statistico

delle Comunicazioni Obbligatorie). We merge LoSal and CICO in a probabilistic way in order to add to the LoSal archive a variable that is crucial for our exercise and that LoSal does not record: the region of work. Annex A1 details the characteristics of the two datasets and the matching procedure is published in a public repository<sup>4</sup>. We then select the records according to the provisions of the law: we exclude domestic workers hired by households, public sector workers and those in the

**Table 1. Macro drivers, summary statistics, 2015**

Region	Take-up rate	University	Female	Non-regular employees	Non-reg. VA	Over 50	Manufacturing	Health & Edu.	Non-EU	Innovation	P.c. GDP	P.c. VA
<i>Val D'Aosta</i>	0.633	0.096	0.406	0.096	0.044	0.255	0.155	0.069	0.080	5.6	36590.1	32808.3
<i>Piemonte</i>	0.697	0.138	0.408	0.102	0.040	0.277	0.384	0.058	0.072	9.0	28921.5	25955.5
<i>Liguria</i>	0.631	0.130	0.373	0.116	0.044	0.255	0.167	0.052	0.088	36.1	30320.6	27124.0
<i>Lombardia</i>	0.592	0.163	0.407	0.104	0.036	0.239	0.295	0.040	0.109	7.9	36583.4	32713.2
<i>Veneto</i>	0.652	0.120	0.419	0.090	0.037	0.245	0.387	0.039	0.113	8.1	30868.5	27690.3
<i>Trentino-Alto Adige</i>	0.609	0.102	0.411	0.094	0.040	0.244	0.221	0.044	0.111	9.5	39706.4	35646.1
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	0.708	0.135	0.409	0.100	0.039	0.270	0.381	0.061	0.119	8.4	29588.2	26606.1
<i>Emilia-Romagna</i>	0.644	0.146	0.445	0.098	0.040	0.271	0.351	0.056	0.123	10.6	33622.1	30157.0
<i>Toscana</i>	0.613	0.134	0.436	0.108	0.045	0.266	0.324	0.050	0.119	7.4	29519.1	26454.8
<i>Marche</i>	0.698	0.135	0.431	0.104	0.046	0.269	0.446	0.055	0.108	6.4	25703.1	23251.7
<i>Umbria</i>	0.733	0.123	0.423	0.132	0.057	0.256	0.313	0.053	0.093	7.3	24277.7	21949.8
<i>Lazio</i>	0.720	0.184	0.397	0.155	0.053	0.329	0.090	0.045	0.065	10.7	32283.9	28992.1
<i>Abruzzo</i>	0.689	0.121	0.377	0.148	0.058	0.254	0.337	0.050	0.088	5.8	23908.1	21656.8
<i>Molise</i>	0.704	0.123	0.402	0.152	0.063	0.256	0.201	0.104	0.060	11.1	19433.6	17730.9
<i>Campania</i>	0.680	0.108	0.337	0.193	0.085	0.239	0.194	0.071	0.055	7.0	17880.2	16088.8
<i>Basilicata</i>	0.738	0.099	0.340	0.140	0.056	0.246	0.253	0.083	0.039	3.6	21205.7	19450.2
<i>Puglia</i>	0.693	0.097	0.374	0.161	0.071	0.244	0.202	0.073	0.042	5.6	17456.7	16041.4
<i>Calabria</i>	0.691	0.115	0.370	0.220	0.098	0.221	0.117	0.087	0.046	4.2	16373.3	14826.1
<i>Sicilia</i>	0.692	0.098	0.354	0.187	0.078	0.232	0.132	0.106	0.037	7.3	17121.6	15439.0
<i>Sardegna</i>	0.740	0.106	0.414	0.156	0.054	0.255	0.120	0.098	0.024	7.2	20308.1	18428.3

Source: Istat, CGIA and CICO-LoSal merged data. Notes: innovation expenditure is in thousands of Euros. Innovation, GDP and Value Added are in 2015 Euros

4 See <https://bit.ly/40Jp94P>.



agricultural sector, who are not subject to the policy measures under scrutiny. In addition, we exclude job transitions in the tourism sector, due to its high seasonality. Finally, the contracts considered are fixed-term dependent contracts and apprenticeships. The final dataset includes around 947,549 work relations involving 543,825 workers and almost 338,824 firms. As we explained above, we also use macro-economic data at the regional level. They are mostly drawn from the National Statistical Office data (Istat: per-capita GDP and value added; the share of female, high-educated, non-EU and over-50 workers among dependent employees of the private sector; also, the share of dependent employees in the manufacturing sector and that in healthcare and education, again excluding the public administration; per-employee expenditure in innovation activities in private firms sized ten or more), but also from our merged CICO-LoSal data (the take-up rate of the hiring incentive) and the Statistical Office of the Craftsmen and Small Business Association (CGIA: share of non-regular employment on total employment and share of non-regular value added on total value added). All these descriptors are tracked in 2015, *i.e.*, the year in which both the reforms under scrutiny were enforced and the year to which our analysis refers (the first semester of 2015). Table 1 presents some summary statistics on the macro drivers.

## 5. Results

First, we estimate equation (1) separately for each of the twenty Italian administrative regions (Table 2, columns 1-3). We also estimate the same model excluding very small firms (1-5 employees) and larger ones (more than 30 employees) in order to focus on a more homogeneous group of firms and further reduce issues of unobserved heterogeneity, but also to provide the readers with a closer look at SMEs (Table 2, columns 4-6). It emerges a relevant heterogeneity by region, both in the complete and even more in the selected sample. In general, incentives ( $\hat{\beta}_r$ ) have a positive and significant effect on contract transformations within the firm, although not in all regions. Reduced firing costs ( $\hat{\delta}_r$ ) mostly show a non-significant impact, instead. However, when interacted to incentives ( $\hat{\eta}_r$ ) they usually (but not always) display a negative and significant effect

in the sample including all firms, while it becomes generally non-significant in the selected sample. When split by gender (Annex A2, Tables A2.1- A2.2), our analysis reproduces the same narrative.

Size and significance of the estimated effects vary across regions following a pattern that is not immediately clear. To shed more light on this we perform a PCA to identify the main drivers of the socio-economic differences among regions. Twelve components are identified, but as Figure 2 shows, the first five components already cover more than 90% of the variance in the drivers. Since component 5 will turn out to be non-significant in any of the regressions described below (Table 3), however, we stop with components 1-4<sup>5</sup>.

In order to give an economic meaning to the significant components, in Figure 3 we compare them through their factor loadings, as a way to understand which of the socio-economic drivers described above have a heavier bearing on them. Component 1 (representing 68% of total variance) captures the regions with high GDP and value added per capita, and low non-regular economic activity. Component 2 (13%) is driven by regions with a high take-up rate, a high share of workers aged 50 or more, and a low per-employee expenditure on innovation activity. Component 3 (12%) has instead a relatively higher per-employee expenditure in innovation and a low share of employees in the manufacturing sector. The way component 4 qualifies is less clear-cut – and the share of covered variance rather small (around 6%); however, one may argue that some higher shares of manufacturing workers and of non-regular economic activity are present.

Socio-economic drivers are: per-capita GDP and value added; share of female, high-educated, non-EU and over-50, manufacturing, health&education workers among dependent employees of the private sector; per-employee expenditure in innovation activities in private firms sized ten or more; take-up rate of the hiring incentive; share of non-regular employment on total employment and share of non-regular value added on total value added.

We are now in a position to turn to the analysis of the determinants of the regional variability of the estimated impacts of the reforms under scrutiny. The dependent variables of model in equation (2)

5 Estimates of equations (2) including component 5 among the regressors do not alter the results and are available upon request.

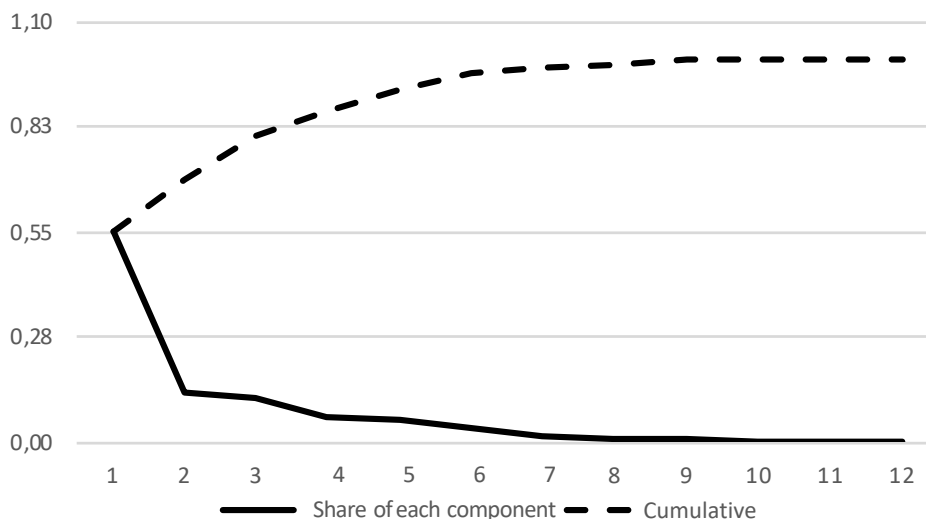
Table 2. Estimates from model (1): impacts of hiring incentives, EPL reduction and interaction

Region	Full sample			Firms sized 6-30		
	Hiring incentive	EPL reduction	Interaction	Hiring incentive	EPL reduction	Interaction
<i>Val D'Aosta</i>	0.007 0.007	0.016 0.024	-0.013 0.024	0.003 0.016	0.060 0.061	-0.057 0.062
<i>Piemonte</i>	<b>0.021***</b> 0.003	<b>-0.013***</b> 0.004	<b>-0.008**</b> 0.004	<b>0.042***</b> 0.006	-0.007 0.007	0.003 0.010
<i>Liguria</i>	<b>0.015***</b> 0.004	0.011 0.008	<b>-0.020***</b> 0.008	<b>0.027***</b> 0.008	0.012 0.014	-0.010 0.017
<i>Lombardia</i>	<b>0.023***</b> 0.002	<b>-0.012***</b> 0.003	<b>-0.009***</b> 0.002	<b>0.044***</b> 0.004	<b>-0.010**</b> 0.005	<b>0.011*</b> 0.006
<i>Veneto</i>	<b>0.013***</b> 0.002	-0.003 0.003	<b>-0.006*</b> 0.003	<b>0.021***</b> 0.004	-0.007 0.005	<b>0.016**</b> 0.007
<i>Trentino-Alto Adige</i>	0.007 0.004	0.001 0.006	0.004 0.006	<b>0.013*</b> 0.007	0.019 0.014	-0.018 0.014
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	<b>0.017***</b> 0.005	-0.008 0.007	-0.011 0.007	<b>0.030***</b> 0.010	0.011 0.020	-0.003 0.023
<i>Emilia-Romagna</i>	<b>0.017***</b> 0.002	-0.003 0.003	<b>-0.008**</b> 0.003	<b>0.032***</b> 0.004	-0.005 0.005	0.002 0.007
<i>Toscana</i>	<b>0.019***</b> 0.003	-0.004 0.004	<b>-0.009**</b> 0.004	<b>0.028***</b> 0.005	0.002 0.008	-0.008 0.010
<i>Marche</i>	<b>0.018***</b> 0.004	-0.002 0.006	-0.007 0.006	<b>0.020***</b> 0.007	0.001 0.011	0.012 0.015
<i>Umbria</i>	<b>0.024***</b> 0.006	-0.009 0.008	-0.013 0.009	<b>0.043***</b> 0.013	-0.004 0.018	-0.011 0.025
<i>Lazio</i>	<b>0.023***</b> 0.003	-0.003 0.004	<b>-0.017***</b> 0.004	<b>0.037***</b> 0.005	0.002 0.007	-0.010 0.009
<i>Abruzzo</i>	<b>0.021***</b> 0.004	0.010 0.008	<b>-0.023***</b> 0.008	<b>0.023***</b> 0.008	0.009 0.018	0.007 0.021
<i>Molise</i>	-0.004 0.020	-0.029 0.023	0.023 0.022	-0.024 0.037	-0.035 0.029	0.026 0.031
<i>Campania</i>	<b>0.015***</b> 0.004	-0.001 0.005	<b>-0.010**</b> 0.005	<b>0.024***</b> 0.007	-0.001 0.012	-0.007 0.013
<i>Basilicata</i>	<b>0.027**</b> 0.010	0.019 0.017	<b>-0.037**</b> 0.016	0.018 0.017	0.002 0.033	-0.025 0.035
<i>Puglia</i>	<b>0.011***</b> 0.004	-0.005 0.005	-0.006 0.005	<b>0.019***</b> 0.006	0.002 0.014	-0.009 0.015
<i>Calabria</i>	0.006 0.008	0.000 0.011	-0.008 0.011	0.021 0.016	-0.028 0.035	0.021 0.036
<i>Sicilia</i>	<b>0.015***</b> 0.003	-0.004 0.005	<b>-0.012**</b> 0.005	<b>0.019***</b> 0.007	-0.005 0.010	-0.001 0.012
<i>Sardegna</i>	0.005 0.009	-0.007 0.011	0.000 0.011	0.010 0.018	-0.023 0.017	0.023 0.019

Notes: robust standard errors in second lines; \*\*\* 1% significant; \*\* 5% significant; \* 10% significant.

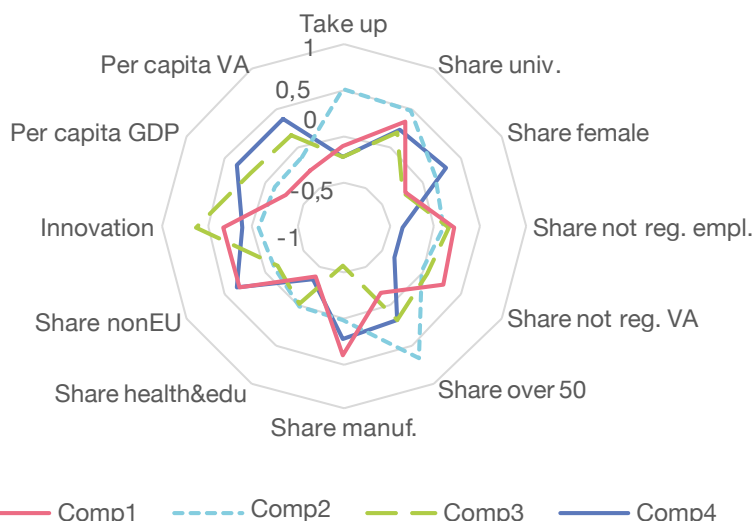
Source: own computations on CICO-LoSal merged data

**Figure 2. Share of variance captured by the principal components**



Source: own computations on Istat, CGIA and CICO-LoSaI merged data

**Figure 3. Factor loadings of components 1-4**



Source: own computations on Istat, CGIA and CICO-LoSaI merged data

will be from both the full and the reduced-sample estimates from Table 2, and  $\hat{\eta}_r$  from the full sample only. All the other vectors of impact estimates, indeed, are zero-inflated, and results are likely to be driven by the behaviour of single regions. Table 3 displays the estimates of equation (2). Three messages emerge. First, regression of the interaction coefficient  $\hat{\eta}_r$  on components 1-4 returns very limited information: only component 3 appears significant, but only at 10%; R-squared is low and the F-statistics does not fully ensure that the estimated model is different from one

with no regressors at all. For these reasons, we will focus on the results about  $\hat{\beta}_r$ . Second, components 2 (high take-up rate, high share of mature workers, low innovation) and 4 (non-regular economic activity, manufacturing sector) appear relevant to explain the heterogeneity in the impact of the hiring incentives, on both the full and the reduced samples. Third, with firms sized 6-30 also component 1 (high per capita GDP and VA, low non-regular economic activity) emerges as a relevant source of heterogeneity. The evidence from the SMEs sample – more reliable as far as the

**Table 3. Estimates from model (2)**

	$\hat{\beta}_r$ (incentive), full sample	$\hat{\delta}_r$ (interaction), full sample	$\hat{\beta}_r$ (incentive), firms 6-30
Component 1	0.0009 0.266	0.0003 0.732	<b>0.0031***</b> 0.007
Component 2	<b>0.0028***</b> 0.003	-0.0008 0.274	<b>0.0037**</b> 0.012
Component 3	-0.0010 0.215	<b>-0.0023*</b> 0.087	0.0006 0.757
Component 4	<b>0.0050***</b> 0.004	0.0025 0.260	<b>0.0083***</b> 0.000
R-squared	0.4599	0.1391	0.6138
F-statistics (Prob > F)	<b>7.85***</b> (0.0013)	<b>3.29**</b> (0.0399)	<b>12.98***</b> (0.0001)
Observations	20		

Notes: p-values from robust standard errors in second lines; \*\*\* 1% significant; \*\* 5% significant; \* 10% significant.

Source: own computations on Istat, CGIA and CICO-LoSal merged data

estimation of the impacts of the reforms (Model 1, Table 2) is concerned, as it further reduces the room for unobserved heterogeneity – may therefore appear partially contradictory, in as much as while component 1 captures a low share of non-regular economic activity, component 4 does the opposite. However, once one considers that component 4 only captures 6% of total variance – with component 1 capturing almost 70% – and that the loading of component 1 towards a low share of non-regular economic activity is relatively much more pronounced than the loading of component 4 towards a high share, one may deem component 1 to be dominant.

All in all, therefore, we can conclude that the impact of hiring incentives on the probability to switch from temporary to open-ended employment has been larger in regions characterized by a stronger socio-economic and institutional fabric (high per-capita GDP and VA, low share of non-regular economic activity, high take-up rate of the incentives) and more mature production processes (lower per-employee innovation expenditure, higher share of workers aged 50 or more).

The analysis by gender (Annex A2, Table A2.3), eventually, lets us enrich the picture with two more messages. First, the evidence depicted so far is brought by male workers. On the one hand, indeed, regressions of  $\hat{\beta}_r$  (*i.e.*, the regional impacts of the hiring incentives) on the four main principal components, closely mirror those reported in Table 3 when the  $\hat{\beta}_r$  are estimated on the subsample of male workers only (Table A2.3, upper panel). On the other hand, the same regressions

for the subsamples of female workers (Table A2.3, lower panel) generally display lower R-Squared and F-Statistics (to the point of non-significance in the subsamples of SMEs), as well as non-significance of the  $\xi_k$  parameters estimated from model (2). Second, for male workers only model (2) shows some explanatory power also for the interaction effects  $\hat{\eta}_r$  in the full sample with no firm-size restrictions. More precisely, the interaction effect of the hiring incentives with the reduced EPL tends to be lower (*i.e.*, more negative) where components 3 (high per-employee innovation expenditure, low share of manufacturing workers) and 4 (non-regular economic activity) are more present. In other words, the combination of hiring incentives and weaker employment protection reduces the positive effects of the incentives on contract transformation more in regions with high non-regular economic activity, high innovation expenditure and a low share of manufacturing workers.

We are now in a position to draw some concluding remarks.

### Concluding remarks

This paper contributes to the existing literature on wage subsidies, EPL reforms and their interaction focusing on regional disparities within the same country. The interest of the exercise relies on highlighting different reactions to the same reforms of the same institutional framework, depending on local economic and social conditions. After estimating the short-run causal effect of the mentioned reforms in each administrative region, we focus separately on the estimated impacts of

hiring incentives, decreased EPL and their interaction to single out to which macro measures at the regional level can their variability be attributed. As many regional characteristics might be relevant, and acknowledging that they are quite correlated, we perform a principal component analysis and then regress each of the estimated impacts on the components. In this way, several patterns emerge. The impact of incentives on generating permanent contract relationships is higher in regions with a stronger socio-economic and institutional fabric (as measured by per-head GDP and value added, informal economy and the take-up rate of the hiring incentives) and a more mature production process (*i.e.*, with a higher share of workers aged 50 or more and a lower propensity to innovate). Reduced firing costs are never significant as a direct impact, and seldom significant (negative) when interacted to wage incentives. Hence in this case no detectable pattern across regions emerges. The analysis by gender highlights that the bulk of the effects in terms of hiring incentives is carried by male workers, for whom some potential role of socio-economic regional heterogeneity emerges also in explaining the interaction effects of incentives with (reduced) employment protection; indeed, such interaction reduces the probability to get an open-ended contract more where non-regular economic activity and manufacturing are more present, and innovation widespread. All in all, we can conclude that regions where the economy is stronger are also those benefiting more from generous wage subsidies. This pattern might exacerbate inequality across territories, a quite serious problem already present in Italy. Territorial disparities are linked to several dimensions of social exclusion, as discussed for the UK in Amin (2022), and policies should be more aware of these unintended side effects of interventions.

### Annex A1. Data

This annex describes the construction and validation of the dataset on which the econometric analysis is run. The procedure to implement the probabilistic matching between LoSal and CICO is published in a public repository<sup>6</sup>. As a first step, it is important to give an account of the potentiality of the existing data in providing a source of information suitable for our analysis, which is directed to the evaluation of the

impact of hiring incentives and reduced firing costs on young workers' probability of obtaining permanent contracts (Table A1.1). The two data sources, CICO and LoSal, are disseminated by the Ministry of Labor and Social Policies<sup>7</sup> but are built on different archives. CICO is structured as a register of employment relations and is a 48-date sample of the compulsory notifications that employers, public and private, send to the Ministry of Labor and Social Policies, to which a sample of autonomous workers is added. As far as our study is concerned, the source includes detailed information on hiring incentives since 2011. On the base of the available information, we can identify individuals eligible for such incentives by looking at previous work episodes, which are included in the sample as the sampling procedure is done at the individual level. However, contract transformations from temporary to permanent contracts are not recorded and cannot be identified either. On the contrary, the region where the job is performed+ is documented. Further information on the characteristics of the employment relationship is occupation, qualification, part-time and reason for termination. Half of the sample presents wages, the nominal wage communicated at the beginning of the contract. Individual characteristics are rich: gender, year of birth, education, qualification, citizenship, region of residence. The database does not include firm size information and therefore it is not possible to identify the set of firms affected by the changes in employment protection legislation.

Let's now consider the LoSal dataset. The archive has an event structure. A new event is a change in the employment relationship that is relevant for social security, for instance, a change of contract type, job title, contract, qualification, work area, and so on. Therefore, the database has a panel structure and for each employment relationship there may be more records in the same year. Transformations to permanent contracts can be clearly identified as a new event is generated when the contract type is changed. A date of transformation can also be estimated on the base of the actual days of work that are registered for each episode, given the contract starting date. The database includes detailed information on the hiring incentives, in particular a variable that allows to identify the recipients of the latest social security contribution reliefs,

6 See <https://bit.ly/40Jp94P>.

7 See <https://bit.ly/3JUAW9C>.

**Table A1.1. Summary of the available information in CICO and LoSal**

Characteristics	CICO Variable	LoSal Variable
<i>Beginning of work relation (day)</i>	Rapporto_DataInizio	Data_assunzione
<i>End of work relation</i>	dtCessazioneEffettiva	Data_cessazione
<i>Type of job contract</i>	codTipoContratto	Tipo_contratto
<i>Region of work</i>	codRegioneLavoro	-
<i>Salary</i>	RetrMese_INPS (estimated)	Retribuzione_imponibile (final)
<i>Type of incentive</i>	codAgevolazione (up to 2012)	Tipo_politica
<i>Qualification</i>	codQualificaProfessionale	Qualifica
<i>Contract transformation</i>	-	Not present but inferable
<i>Cause of termination</i>	codMotivoCessazioneCO	Motivo_cessazione
<i>Sex</i>	codGenere	SESSO
<i>Age</i>	AnnoNascita	ANNO_NASC
<i>Education</i>	codTitoloStudio	-
<i>Citizenship</i>	codCittadinanza	-
<i>Region of living</i>	codRegioneDomicilio	REGIONE
<i>Firm identifier</i>	cf_datore_crip	ID_AZIENDA
<i>Year</i>	-	ANNO
<i>Firm size</i>	-	CLASS_DIM
<i>Sector of economic activity</i>	-	ATECO07_2_CALC

Source: own representation

separating the three-year incentive established in 2015 (Tipo\_politica == 51), the two-year hiring incentive that was then established in 2016 (Tipo\_politica == 52, out of the scope of the present analysis) and other forms of hiring subsidies (Tipo\_politica == 5).

The whole sample has information on wages, which are actual wages on which social security contributions are calculated. Additional information about the employment relationship is qualification, part-time, reason for hiring and reason for termination. The individual characteristics available are gender and year of birth. The database includes information on the size of the firm, organized in classes. Therefore, in addition to the perfect identification of actual and potential recipients of hiring incentives, the information is sufficient to identify the firm exposed to the changes in employment protection legislation. Unfortunately, two fundamental aspects are not covered and impinge on the possibility of fully relying on LoSal: the region of work and education.

The strategy that we design to solve this issue is the following. We use LoSal as the master dataset because it includes the possibility to identify employment relationships that are eligible for incentives, those incentivized and firm size,

expressed as the number of employees. In addition, actual wages can be calculated. Nonetheless, LoSal misses two important dimensions, namely the region where the job is localized and the highest education level achieved by the worker. Our strategy is to enrich LoSal with CICO, which registers these dimensions. We opt for a probabilistic matching on individual work relationships on the sample of overlapping reference populations, while residually imputing the region of residence as the region of work for the remaining subset.

#### **Data construction**

Each dataset is elaborated and restructured as a panel of work relations uniquely identified by a worker identifier, a firm identifier (both consistent within each source, but not across them) and the start date of the employment relationship. The variables of the two datasets are harmonized. Then we move to the next stage which requires matching each individual in the LoSal database to a single individual in CICO. In order to describe the method followed in the matching, we present an example. First, we implement a many-to-many matching over the following set of characteristics:

**Table A1.2. Example of match and potential issues, drawn from the subsample 2012-2014**

index	Id_losai	id_wr_losai	Id_cico	Start_date
1	L1	1	C1	28/05/2012
2	L1	2	C2	06/09/2012
3	L1	3	C1	03/12/2013
4	L1	3	C3	03/12/2013
5	L1	4	C1	09/12/2013
6	L1	4	C4	09/12/2013
7	L1	5	C5	01/04/2014
8	L1	6	.	05/05/2014
9	L1	7	C6	03/11/2014
10	L1	7	C7	03/11/2014
11	L1	7	C1	03/11/2014
12	L1	7	C8	03/11/2014

Source: LoSal and CICO statistically integrated sample

- Work relation starting date (DD/MM/YYYY)
- Region of residence (21 NUTS2 region)
- Year of birth
- Sex
- Contract (Permanent or temporary)
- Time schedule (Full-time, part-time)

The many-to-many procedure allows more than one record in the using file (CICO) to be matched to the same record in the master file (LoSal) and vice versa. An example is given in Table A1.2, where individual X in LoSal is matched with 8 individuals in CICO.

The third work relation ( $id\_wr\_losai=3$ ) is matched to two records in CICO, associated to  $id\_cico$  C3 and C1. The latter is present three more times in the career, associated with  $id\_wr\_losai$  1, 4 and 7. In the first case the match is perfect, while in the others more than one work relation is found. The work relations  $id\_wr\_losai$  2 and 5 are associated with other CICO ids, while  $id\_wr\_losai$  is not associated with any CICO work relation. Therefore, the individual  $id\_cico$  C1 is associated to the  $id\_losai$  L1 in five out of seven valid cases.

We build an indicator to quantify the quality of the match. We measure the precision of the match between LoSal and CICO at the individual level. For each individual in LoSal, we count the number of observed work relations and the number of corresponding CICO individuals. The indicator is calculated as the number of recurrences of a CICO id over the total number of work relations observed for each individual in LoSal:

$$PrecisionLoSai_{ij} = \frac{numberofmatches(idLoSai_i, idCico_{ij})}{numberofworkrelationsforidLoSai_i}$$

In the example presented above the  $id\_cico$  with the highest number of matches is C1, with 4 matches on 7 work relations and a precision of 0.5714. The lowest possible precision (0) corresponds to the missing case, while the average precision is 0.1746 and informs us that we observe many low-volume matches with a high number of  $id\_cico$ .

The single procedure on the whole sample is repeated iteratively. At each repetition, the individuals in LoSal and CICO with precision 1 are excluded. The next iteration features a reduced set of individuals in both datasets and allows to use the same criterion to identify new full-precision matches. After a certain number of repetitions, no matches survive. In this case, we need to vary the parameters of the match, namely the list of features over which we perform the match and the threshold of precision. We opt for changing both parameters subsequently: for each level of precision (1, 0.75 and 0.5) we loop over four different keys, presented in Table A1.4, so that once we end iterating on the key for a level of precision, we lower the precision threshold and repeat the procedure over the same set of keys.

### Validation

We use official INPS publications as a benchmark to assess the quality of our dataset in representing

**Table A1.3. Summary measures of the precision of the match of L1, subsample 2012-14**

Id_losai	Id_cico	Number of matches	id_wr_losai_max	Precision	Precision min	Precision max	Precision avg
L1	C1	4	7	0.571429	0	0.571429	0.174603

Source: LoSal and CICO statistically integrated sample

**Table A1.4. Sets of keys used for matching**

Key	
1	rapporto_datainizio [Work_relation_start_date], regione_abitazione [region_of_residence], codgenere [sex], annonascita [year of birth], contratto [permanent/ temporary], fulltime [fulltime/part-time]
2	rapporto_datainizio, codgenere, annonascita, contratto, fulltime
3	rapporto_datainizio_s, codgenere, annonascita, contratto, fulltime
4	rapporto_datainizio_m, codgenere, annonascita, contratto, fulltime

Note: rapporto\_datainizio\_s and rapporto\_datainizio\_m refer to the start date, coded to weekly bins or monthly bins respectively. The rationale is that we let the constraint be gradually less stringent by widening the time window on which work relations are matched.

Source: own representation

**Table A1.5. New permanent contracts and conversions of temporary in 2015. Highlighted cells report computed values**

	Hires				Conversions				Total			
	Our database		INPS		Our database		INPS		Our database		INPS	
	n	N	n	N	N	N	n	N	n	N	n	N
Total number of incentivized work relations	76,557	1,158,930	74,765	1,121,469	29,573	443,595	27,022	405,326	106,835	1,602,525	101,786	1,526,795
Total number of new work relations	148,598	2,328,495	130,545	1,958,181	39,231	588,465	35,585	533,770	194,464	2,916,960	166,130	2,491,951
% incentivized work relation on total		50%		57%		75%		76%		55%		61%

Source: LoSal and CICO statistically integrated sample and INPS (2018)

stocks of workers affected by the hiring incentive. As we have seen above, the origin of our master database is LoSal, which is a sample of social security records, simply restructured from a person-event structure to a work-relations structure. The subsequent enrichment of the information by means of statistical matching does not modify it. Therefore, having our sample the same theoretical reference population of the data used by INPS for the annual report 2018 (Inps 2018: Table 1.28, pages 67-68), we replicated their reported results. More specifically, we focused on the phenomena of interest, *i.e.*, contract activations, conversion, and incentives in 2015. Considering that LoSal is a sample while INPS data are the whole population, we provide

computed values for the population and a 24-dates sample respectively. Sample and population figures are then directly comparable. The comparison is presented in Table A1.5. The table reports the number of permanent contracts activated in 2015, except for apprentices, separating new hires and conversions from temporary contracts. We further compute the number of incentivized work relations in the group identified above and its prevalence. The table clearly shows that our attempt correctly estimates the number of incentivized work relations among new hires while overestimating the number of new activations. On the contrary, conversions are correctly estimated both in the number of incentivized and total numbers.



## Annex A2. Analysis by gender

Table A2.1. Estimates from model (1): impacts of hiring incentives, EPL reduction and interaction; males only

Region	Full sample			Firms sized 6-30		
	Hiring incentive	EPL reduction	Interaction	Hiring incentive	EPL reduction	Interaction
<i>Val D'Aosta</i>	-0.004 0.009	0.024 0.026	-0.005 0.027	-0.015 0.022	0.068 0.065	-0.054 0.065
<i>Piemonte</i>	<b>0.024***</b> 0.004	<b>-0.015***</b> 0.005	<b>-0.009*</b> 0.005	<b>0.051***</b> 0.008	-0.003 0.010	-0.012 0.013
<i>Liguria</i>	<b>0.015***</b> 0.005	0.010 0.011	<b>-0.020*</b> 0.011	<b>0.029***</b> 0.011	0.018 0.021	-0.024 0.024
<i>Lombardia</i>	<b>0.026***</b> 0.003	<b>-0.012***</b> 0.004	<b>-0.010***</b> 0.003	<b>0.050***</b> 0.005	<b>-0.010*</b> 0.006	<b>0.016*</b> 0.008
<i>Veneto</i>	<b>0.017***</b> 0.003	0.000 0.004	<b>-0.009**</b> 0.004	<b>0.026***</b> 0.005	-0.003 0.007	0.014 0.010
<i>Trentino-Alto Adige</i>	0.005 0.006	0.005 0.008	0.007 0.008	0.007 0.008	0.028 0.020	-0.018 0.022
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	0.026*** 0.006	-0.006 0.009	-0.013 0.009	0.041*** 0.013	0.009 0.020	-0.003 0.025
<i>Emilia-Romagna</i>	<b>0.020***</b> 0.003	-0.001 0.004	-0.007 0.004	<b>0.041***</b> 0.005	0.002 0.007	0.003 0.010
<i>Toscana</i>	<b>0.024***</b> 0.004	-0.003 0.006	<b>-0.013**</b> 0.006	<b>0.033***</b> 0.007	-0.004 0.011	-0.006 0.013
<i>Marche</i>	<b>0.019***</b> 0.005	<b>-0.014*</b> 0.007	0.001 0.007	<b>0.020**</b> 0.010	-0.004 0.013	0.021 0.019
<i>Umbria</i>	<b>0.026***</b> 0.008	-0.007 0.010	-0.012 0.011	<b>0.046***</b> 0.017	-0.003 0.023	-0.004 0.033
<i>Lazio</i>	<b>0.024***</b> 0.004	-0.005 0.005	<b>-0.012**</b> 0.005	<b>0.042***</b> 0.006	0.003 0.009	-0.011 0.012
<i>Abruzzo</i>	<b>0.022***</b> 0.006	0.008 0.010	<b>-0.022**</b> 0.010	<b>0.034***</b> 0.012	0.018 0.033	-0.004 0.037
<i>Molise</i>	0.005 0.031	-0.036 0.033	0.027 0.033	-0.008 0.044	-0.039 0.036	0.031 0.041
<i>Campania</i>	<b>0.011**</b> 0.005	0.000 0.006	<b>-0.011*</b> 0.006	<b>0.017*</b> 0.010	-0.011 0.013	-0.003 0.014
<i>Basilicata</i>	<b>0.032**</b> 0.014	0.006 0.019	-0.026 0.018	0.031 0.023	0.007 0.042	-0.052 0.044
<i>Puglia</i>	<b>0.014***</b> 0.005	-0.003 0.006	-0.005 0.006	<b>0.015**</b> 0.007	0.003 0.013	-0.008 0.015
<i>Calabria</i>	0.007 0.011	0.006 0.015	-0.010 0.015	0.019 0.022	-0.034 0.046	0.060 0.049
<i>Sicilia</i>	<b>0.017***</b> 0.004	-0.005 0.006	-0.010 0.006	<b>0.015*</b> 0.008	-0.016 0.012	0.020 0.014
<i>Sardegna</i>	0.007 0.011	-0.002 0.016	-0.005 0.016	0.023 0.018	-0.015 0.019	0.008 0.022

Notes: robust standard errors in second lines; \*\*\* 1% significant; \*\* 5% significant; \* 10% significant.

Source: own computations on CICO-LoSal merged data

**Table A2.2. Estimates from model (1): impacts of hiring incentives, EPL reduction and interaction; females only**

Region	Full sample			Firms sized 6-30		
	Hiring incentive	EPL reduction	Interaction	Hiring incentive	EPL reduction	Interaction
<i>Val D'Aosta</i>	<b>0.024**</b> 0.011	<b>-0.082*</b> 0.045	0.068 0.045	<b>0.028*</b> 0.015	-0.010 0.032	N.a.
<i>Piemonte</i>	<b>0.018***</b> 0.004	<b>-0.010*</b> 0.006	-0.007 0.006	<b>0.030***</b> 0.009	-0.015 0.011	0.025 0.015
<i>Liguria</i>	<b>0.016***</b> 0.006	0.013 0.010	<b>-0.019*</b> 0.010	<b>0.025**</b> 0.010	0.005 0.015	0.009 0.021
<i>Lombardia</i>	<b>0.019***</b> 0.003	<b>-0.011***</b> 0.004	<b>-0.006*</b> 0.004	<b>0.033***</b> 0.006	-0.008 0.008	0.005 0.010
<i>Veneto</i>	<b>0.009***</b> 0.003	-0.007 0.005	0.000 0.005	<b>0.014**</b> 0.006	<b>-0.015**</b> 0.007	<b>0.022**</b> 0.009
<i>Trentino-Alto Adige</i>	<b>0.013*</b> 0.007	-0.006 0.009	0.004 0.009	<b>0.022*</b> 0.012	0.004 0.014	-0.010 0.014
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	0.003 0.009	-0.012 0.013	-0.006 0.012	0.007 0.019	0.081 0.096	-0.071 0.097
<i>Emilia-Romagna</i>	<b>0.013***</b> 0.003	-0.006 0.005	<b>-0.009*</b> 0.005	<b>0.019***</b> 0.007	<b>-0.021***</b> 0.006	0.008 0.008
<i>Toscana</i>	<b>0.013***</b> 0.004	-0.006 0.005	-0.003 0.006	<b>0.023***</b> 0.006	0.009 0.013	-0.011 0.013
<i>Marche</i>	<b>0.017***</b> 0.005	0.021 0.013	<b>-0.027**</b> 0.013	<b>0.023**</b> 0.010	0.009 0.025	-0.005 0.028
<i>Umbria</i>	<b>0.023**</b> 0.010	-0.012 0.015	-0.015 0.015	<b>0.045**</b> 0.019	-0.004 0.032	-0.022 0.040
<i>Lazio</i>	<b>0.023***</b> 0.004	0.000 0.006	<b>-0.022***</b> 0.006	<b>0.031***</b> 0.007	0.000 0.011	-0.008 0.013
<i>Abruzzo</i>	<b>0.022***</b> 0.006	0.012 0.012	<b>-0.025**</b> 0.012	<b>0.010**</b> 0.005	-0.004 0.005	<b>0.021*</b> 0.013
<i>Molise</i>	-0.019 0.025	-0.009 0.023	0.012 0.019	-0.049 0.062	-0.005 0.035	-0.010 0.026
<i>Campania</i>	<b>0.022***</b> 0.005	-0.001 0.008	-0.010 0.008	<b>0.036***</b> 0.010	0.019 0.024	-0.018 0.026
<i>Basilicata</i>	0.020 0.015	0.053 0.038	<b>-0.066*</b> 0.037	-0.001 0.023	-0.032 0.025	0.047 0.040
<i>Puglia</i>	0.006 0.007	-0.008 0.011	-0.007 0.011	<b>0.027***</b> 0.010	-0.005 0.054	-0.006 0.054
<i>Calabria</i>	0.004 0.010	-0.012 0.016	-0.002 0.015	0.020 0.020	-0.014 0.017	-0.019 0.014
<i>Sicilia</i>	<b>0.010*</b> 0.006	-0.003 0.009	-0.013 0.008	<b>0.024**</b> 0.011	0.020 0.020	<b>-0.043**</b> 0.020
<i>Sardegna</i>	-0.001 0.014	-0.019 0.011	0.013 0.012	-0.045 0.068	-0.058 0.056	0.065 0.058

Notes: robust standard errors in second lines; \*\*\* 1% significant; \*\* 5% significant; \* 10% significant.

Source: own computations on CICO-LoSal merged data

**Table A2.3. Estimates from model (2), by gender**

	$\hat{\beta}_r$ (incentive), full sample	$\hat{\delta}_r$ (interaction), full sample	$\hat{\beta}_r$ (incentive), firms 6-30
<i>Males</i>			
Component 1	0.0013 0.177	<b>-0.0007*</b> 0.097	<b>0.0041***</b> 0.001
Component 2	<b>0.0031***</b> 0.005	-0.0003 0.638	<b>0.0058***</b> 0.005
Component 3	<b>-0.0019*</b> 0.070	<b>-0.0026***</b> 0.003	-0.0004 0.848
Component 4	<b>0.0050**</b> 0.014	<b>-0.0045***</b> 0.008	<b>0.0102***</b> 0.000
R-squared	0.4527	0.5216	0.6964
F-statistics (Prob > F)	<b>5.43***</b> (0.0066)	<b>31.79***</b> (0.000)	<b>15.48***</b> (0.000)
<i>Females</i>			
Component 1	<b>0.0016**</b> 0.042	0.0003 0.853	0.0015 0.220
Component 2	0.0005 0.721	<b>-0.0029**</b> 0.029	-0.001 0.947
Component 3	0.0016 0.256	-0.0003 0.908	0.0023 0.322
Component 4	0.0017 0.583	-0.0015 0.692	0.0027 0.446
R-squared	0.2661	0.0566	0.1518
F-statistics (Prob > F)	<b>2.58*</b> (0.0802)	<b>3.70**</b> (0.0273)	1.11 (0.3863)
Observations	20		

Notes: p-values from robust standard errors in second lines; \*\*\* 1% significant; \*\* 5% significant; \* 10% significant.  
Source: own computations on Istat, CGIA and CICO-LoSal merged data

## References

- Amin A. (2022), Communities, places and inequality: a reflection, *IFS Deaton Review of Inequalities*, 23th may <<https://bit.ly/3k5nKpe>>
- Ardito C., Berton F., Pacelli L. (2023), *Combined and distributional effects of EPL reduction and hiring incentives: an assessment using non-linear DiD*, *The Journal of Economic Inequality*, forthcoming
- Ardito C., Berton F., Pacelli L., Passerini F. (2022), Employment Protection, Workforce Mix and Firm Performance, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 22, n.3, pp.611-621
- Bekker S. (2017), Flexicurity in the European semester: still a relevant policy concept?, *Journal of European Public Policy*, 25, n.2, pp.175-192
- Bentolilla S., Bertola G. (1990), Firing costs and labour demand: how bad is Eurosclerosis?, *The Review of Economic Studies*, 57, n.3, pp.381-402
- Bentolilla S., Dolado J.J., Jimeno J.F. (2019), *Dual labour markets revisited*, IZA Discussion Paper n. 12126, Bonn, IZA
- Berson C., Ferrari N. (2015), Financial incentives and labour market duality, *Labour Economics*, 37, pp.77-92
- Bertola G. (1990), Job security, employment and wages, *The European Economic Review*, 34, n.4, pp.851-866
- Berton F., Devicienti F., Grubanov-Boskovic S. (2017), *Employment protection legislation and mismatch: evidence from a reform*, IZA Discussion Paper n.10904, Bonn, IZA
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2012), *The political economy of work, security, and flexibility. Italy in comparative perspective*, Bristol, The Policy Press
- Boeri T. (2011), Institutional reforms and dualism in European labour markets, in Ashenfelter O., Card D. (eds.), *Handbook of Labour Economics*, Amsterdam, Elsevier, vol. 4B, pp.1173-1236
- Bruhn M. (2020), Can wage subsidies boost employment in the wake of an economic crisis? Evidence from Mexico, *The Journal of Development Studies*, 56, n.8, pp.1558-1577
- Cahuc P., Carcillo S., Le Barbanchon T. (2019), The effectiveness of hiring credits, *The Review of Economic Studies*, 86, pp.593-626
- Cavaletto G., Pacelli L. (2014), Flessibilità del lavoro e formazione dei lavoratori. Il caso italiano, *Polis*, XXVIII, n. 2, pp.251-284
- Cazes S. (2013), Labour market institutions, in Cazes S., Verick S. (eds.), *Perspectives on labour economics for development*, Geneva, ILO, pp.183-222
- Ciani E., de Blasio G. (2015), Getting Stable: An Evaluation of the Incentives for Permanent Contracts in Italy, *IZA Journal of European Labour Studies*, 4, <<https://bit.ly/3isadHU>>
- Cingano F., Leonardi M., Messina J., Pica G. (2010), The effects of employment protection legislation and financial market imperfections on investment: evidence from a firm-level panel of EU countries, *Economic Policy*, 25, n.61, pp.117-163

- Deidda M., Centra M., Gualtieri V., Quaranta R., Scicchitano S., Trentini F., Villosio C. (2021), *Counterfactual impact evaluation of hiring incentives and EPL reduction on youth employment in Italy*, Youth employment partnerSHIP project <<https://bit.ly/3GxRoe6>>
- Dolado J.J., García-Serrano C., Jimeno J. (2002), Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain, *The Economic Journal*, 112, n.480, pp.270-295
- Eichhorst W., Marx P., Wehner C. (2017), Labour market reforms in Europe: towards more flexicure labour markets?, *Journal of Labour Market Research*, 51, n.3, pp.1-17
- Filomena M., Picchio M. (2022), *Are temporary jobs steppingstones or dead ends? A meta-analytical review of the literature*, *International Journal of Manpower*, 43, n.9, pp. 60-74
- Heckman J., Pagés-Serra C. (2000), The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets, *Economía*, n.1, pp.109-154
- Kahn L.M. (2010), Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996-2001, *Labour Economics*, 17, n.1, pp.1-15
- Kugler A., Pica G. (2008), Effects of employment protection on worker and job flows: evidence from the Italian 1990 reform, *Labour Economics*, 15, n.1, pp78-95
- Inps (2018), *XVII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Martini A., Trivellato U. (2011), *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio, Venezia
- Mearidi G. (2014), Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms during the great recession, in Hauptmeier M., Vidal M. (eds.), *Comparative political economy of work*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Neumark D. (2013), Spurring Job Creation in Response to Severe Recessions: Reconsidering Hiring Credits, *Journal of Policy Analysis & Management*, 32, n.1, pp.42-71
- Neumark D., Grijalva D. (2017), The Employment Effects of State Hiring Credits, *Industrial and Labour Relations Review*, 70, n.5, pp.1111-1145
- Noelke C. (2016), Employment protection legislation and the youth labour market, *European Sociological Review*, 32, n.4, pp.471-485
- OECD (2014; 2010; 2004), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris
- Rogerson R. (1987), An equilibrium model of sectoral reallocation, *Journal of Political Economy*, 95, n.4, pp.824-834
- Sacchi S. (2018), The Italian welfare state in the crisis: learning to adjust?, *South European Society and Politics*, 23, n.1, pp.29-46
- Sacchi S. (2015), Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis, *Comparative European Politics*, 13, n.1, pp.77-92
- Sestito P., Viviano E. (2018), Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform, *Economic Policy*, 33, n.93, pp.101-130
- Sjögren A., Vikström J. (2015), How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities, *Labour Economics*, 34, pp.127-137

### Fabio Berton

fabio.berton@unito.it

Associate Professor of Economic Policy at the University of Torino, and Research Fellow at Ciret, IZA and LABORatorio R. Revelli. In the past, he served as expert on employment policies at the ILO and as Visiting Scholar at the University of California at Berkeley. Among recent publications: Employment protection, workforce mix, and firm performance, *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 2022; Combined and distributional effects of EPL reduction and hiring incentives: an assessment using the Italian Jobs Act, *The Journal of Economic Inequality*, 2023, forthcoming.

### Lia Pacelli

lia.pacelli@unito.it

Associate Professor at the University of Torino, President of the LABORatorio R. Revelli, and co-founder of Metro-Polis, an academic start-up. Among recent publications: Employment Protection, Workforce Mix and Firm Performance, with C. Ardito, F. Berton, F. Passerini, *BE J. Econ. Anal. Policy*, 2022; Poverty of Young People: Context and Household Effects in NorthWestern Italy, with S. Ballabio M. Filandri e Flavio Verrecchia, *Social Indicators Research*, 2022.

### Roberto Quaranta

roberto.quaranta@carloalberto.org

Empirical analyst specialized in the labor market and the statistical treatment of administrative databases. At the Collegio Carlo Alberto he coordinates the activities of the DataLab and collaborates with the IEU, the impact evaluation unit of a wide range of programs and policies. Among recent publications: Gli effetti del COVID-19 sulla popolazione in età da lavoro straniera in Italia, *Mondi Migranti*, 2021; Using Administrative Data to Examine the Demand for Discontinuous Work in Italy: From 2009 to Covid-19, *Economia & Lavoro*, 2021.

### Francesco Trentini

francesco.trentini@unimib.it

Postdoctoral researcher at the University of Milano-Bicocca, researcher at CRISP and affiliated with Laboratorio R. Revelli. He is a labour economist participating in research activities on the use of online job advertisements for the production of official statistics on skill demand and their use in combination with other data sources. Recent publications include: with Giabelli A., Mercurio F., Mezzanzanica M. (2022), Capturing the Skill Transformation Using Big Data and Artificial Intelligence, in Larsen C. et al. (eds), *The Relevance of Artificial Intelligence in the Digital and Green Transformation of Regional and Local Labour Markets Across Europe*, Baden-Baden, Nomos.

# An analysis of NEET youths in EU in a longitudinal perspective

**Lia Pacelli**

Università degli Studi di Torino

**Francesco Trentini**

Università degli Studi di Milano-Bicocca

**Marianna Filandri**

Università degli Studi di Torino

In recent years the number of NEETs has been rising alarmingly and profiling the most fragile individuals among youths can prompt more effective policies. We analyse the trajectories of European NEETs in the decade after the financial crisis, linking the trajectories to pre-crisis structural features of the countries. Using the EU-SILC to identify patterns in the NEET condition, we estimate a multilevel model to assess the impact of macro-variables on them. The main results show the effect of family support policies, training, labour market flexibilization and economic growth in decreasing the probability of being NEET for a long period of time.

*Negli ultimi anni il numero di NEET è aumentato in modo allarmante e profilare gli individui più fragili tra i giovani può stimolare politiche più efficaci. In questo articolo analizziamo le traiettorie dei NEET europei nel decennio successivo alla crisi finanziaria, collegandole alle caratteristiche strutturali pre-crisi dei Paesi. Utilizzando EU-SILC identifichiamo diversi tipi di NEET con un'ottica longitudinale e stimiamo una regressione multilivello per valutare l'impatto delle variabili aggregate su di essi. I principali risultati mostrano l'effetto delle politiche di sostegno alla famiglia, della formazione, della flessibilizzazione del mercato del lavoro e della crescita economica nel diminuire la probabilità di essere NEET di lungo periodo.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-5

## Citation

Pacelli L., Trentini F., Filandri M. (2023), An analysis of NEET youths in EU in a longitudinal perspective, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.68-87

## Keywords

NEET  
Educational poverty  
Family

## Parole chiave

NEET  
Povertà educativa  
Famiglia

## Introduction and aim of the research

According to Eurostat data, most countries across Europe and other advanced economies face an alarming number of NEETs (Caroleo *et al.* 2020). Not surprisingly, the phenomenon's incidence and persistence over time have increased particularly during the years following the 2008 financial crisis. We take a longitudinal perspective and investigate the differences in the extent of long-term NEET events

among young Europeans in the 2008-2016 period, in relationship to the structural characteristics of their countries that are likely to enable or hamper the possibility of young individuals to exit the NEET condition. The paper focuses on structural/long-run relationships between countries' institutional/macro features and NEET trajectories, averaging over the 2008-2016 period and abstracting from the short-run effect of the business cycle, which

is different for timing and intensity across the EU countries considered.

To be more specific, we propose a classification of NEETs patterns<sup>1</sup> that associates each trajectory to a sequence-class that is defined *ex-ante* according to the persistency in the NEET status, and we analyse the relationship between the probability of experiencing these trajectories over the 2008-2016 period and context variables measuring structural characteristics of their countries. Trajectories identify – over 48 months – those who are not experiencing a problematic situation, *i.e.*, young individuals experiencing not more than 12 months as NEET, and those who, instead, are at risk because facing longer periods not in employment or education. Within the group at risk, we separate those churning in and out of employment and those constantly NEET, as facing different challenges. The first group is trapped in bouncing back and forth between work and non-work; the second group is more at risk of detachment and social exclusion.

We consider multiple contextual characteristics and public interventions at the country level that can influence those situations, as measured in pre-crisis years (2003-2007): the share of temporary jobs as a result of flexibilisation policies, the generosity of policies supporting families and childcare, and public expenditure for active labour market policies, as well as GDP growth. This is in order to measure the structural characteristics of countries that can provide more or less resilience to economic shocks and that can help or hamper youths' working prospects.

We estimate a multilevel model, controlling for individual characteristics and focussing on the mentioned structural characteristics at the country level. We find a positive effect of the selected policies and of economic growth in decreasing the probability of being NEET for a very long period of time, less so regarding the probability of churning in and out of NEET status for a long period of time.

The paper unfolds as follows. Section 1 reviews the literature discussing the concept of NEET,

central to our analysis, while Section 2 refers to the literature related to the institutions likely to impact the NEET status. Section 3 presents the conceptual longitudinal framework of our work. Section 4 deals with data description, while Section 5 is devoted to descriptive statistics. Section 6 presents the multilevel model, whose results are discussed in section 7. The last Section concludes.

## 1. Literature. NEET: heterogeneity and a longitudinal approach

The use of the concept 'NEET' in the media and in public discourse contributed to promoting it as a useful indicator for monitoring the labour market and social condition of young individuals. However, the scientific community lively debated the usefulness of the concept.

The Not in Employment, Education or Training (NEET) category includes young people who do not study or work<sup>2</sup>. Often the concept of NEET is used as a synonym for the unemployed, but the former is a wider concept than the latter. In fact, the NEET category covers early school leaving, unemployment and labour market detachment, *i.e.*, several features of inactivity. There is a general agreement in considering the NEET term as a useful indicator for monitoring the labour market and social condition of young individuals. Especially from a comparative perspective, it gives an immediate grasp of the size of the youth population in a condition of potential vulnerability. However, two distinct types of problems overlap in the NEET condition as it appeared in the previous literature. On the one hand, the distinction among the various groups that constitute the category; on the other, the differentiation of the NEET by the severity of this condition. Beyond the differences in terms of the spread of the phenomenon, the likelihood of being NEET is higher for those with low educational qualifications and for women, especially if they have caring responsibilities (Eurofound 2016). This common composition shows well the limits of the

1 Following a method already adopted with EU-SILC Data by Contini *et al.* (2019).

2 NEET indicator is a well-known indicator. According to Eurostat the NEET indicator corresponds to the percentage of the population of a given age group and sex who is not employed and not involved in further education or training. The numerator of the indicator refers to persons meeting these two conditions: a) they are not employed (*i.e.*, unemployed, or inactive according to the International Labour Organisation definition); b) they have not received any formal or non-formal education or training in the four weeks preceding the survey. The denominator is the total population of the same age group and sex, excluding the respondents who have not answered the question 'participation in regular (formal) education and training'.

concept. Notwithstanding the potential of the term NEET, it is well known that this category may turn out to be problematic as it may fail to clearly identify specific vulnerabilities and it encompasses a very heterogeneous group of people.

Despite the empirical attention that the NEET phenomenon has obtained, longitudinal analyses are scarce. This is surprising given that a longitudinal perspective can be very useful to disentangle the heterogeneity of the NEET construct and the severity of this status. In other words, the NEET status is a more problematic condition in the transition to adulthood trajectories the more it lasts. In recent years, some literature that studies NEETs longitudinally has emerged: Kleif (2020) and Ralston *et al.* (2021) deal with the longitudinal dimension of the NEET condition but they focus on single countries; Bruno *et al.* (2014) and Bradley *et al.* (2020) focus on comparisons at the regional level. Nevertheless, to the best of our knowledge, there is a lack of comprehensive longitudinal studies at the European level. In this work, we fill this gap by proposing a longitudinal analysis on 25 European countries.

To be more specific, previous literature has already highlighted the strengths and weaknesses of this concept. On one side, the NEET category overcomes the narrowness of the youth unemployment definition, to encompass a wide range of youth vulnerabilities, including the economically inactive – unemployed discouraged workers – but also those totally inactive who occupy an unconstructive and potentially threatening position in the social topography (Robson 2008). In addition to individuals whose condition raises concern, the NEET label includes others: young people in transitional states – for instance between school and further education –, between temporary contracts (Dorsett and Lucchino 2018) or overall school-to-work transitions (Pastore *et al.* 2021), as well as those who have made the decision not to work or study, in order to take care of their relatives or young children (Yates and Payne 2006). On the other side, some scholars criticise the NEET construct because it includes young individuals with very different experiences, characteristics and needs. They highlight that the NEET label has oversimplified the depiction of young people as a homogeneous group, struggling with an accumulation of personal, social, and educational risks (Holte 2018; Sergi *et al.* 2018; Simões *et al.* 2017; Cuzzocrea 2014; Furlong 2006).

In order to disentangle the heterogeneity of the NEET category, a variety of approaches have been used in the empirical investigation of the phenomenon. International institutions and scholars have proposed several classifications to disentangle the heterogeneity of the NEET experience. A first taxonomy assumes that NEETs are intrinsically vulnerable and distinguishes them according to the severity of their condition: *essentially confused, temporarily side-tracked, and deeply alienated* (Williamson 2010; Williamson and Middlemiss 1999). Alternatively, vulnerability can be used as a criterion of classification as in a later proposal that distinguishes the *conventionally unemployed, the unavailable, the disengaged, the opportunity-seekers* and the *voluntary NEET* (Eurofound 2012). All these classifications are defined in a cross-sectional framework. Indeed, cross-sectional studies constitute the main corpus of studies on the NEET phenomenon (Williamson 2010; Furlong 2006; Bynner and Parsons 2002). However, the relevance and explanatory efficacy of the longitudinal perspective have emerged in various studies. Bynner and Parsons (2002) propose to focus only on NEET experiencing at least 6 months in the state, implying that shorter episodes should not raise concern. Quintini and Martin (2006) analyse to what extent young people tend to experience repeated spells out of work and education. Some scholars highlight that the consequences of being NEET may vary greatly according to the length of the permanence in the NEET state (Thompson 2011). Ralston *et al.* (2021) use Census data for Scotland to estimate the long-term effects of being NEET in early adulthood and find that it is a predictor of long-term disadvantage. A longitudinal approach has been supported also by Eurofound (2016). It defines seven subgroups, taking into account the length of the unemployment spell and, to some extent, the individual motivation for being inactive. First, *re-entrants* are young people who plan to re-enter employment, education, or training soon. Second, *short-term unemployed* includes individuals with an unemployment spell of less than a year. Third, *long-term unemployed* encompass individuals that experience it for more than a year. The fourth category includes *unavailable due to illness or disability*, the fifth those *unavailable due to family responsibilities*, the sixth the *discouraged workers* and, the seventh the *other inactive*, as a residual category.

Sissons and Jones (2012) use retrospective questions allowing us to draw longitudinal information on the duration of NEET spells. Other studies analyse whether the NEET state is permanent or temporary in a single country: in Austria, the NEET situation is permanent for one-third of those affected at a certain moment (Tamesberger and Bacher (2014); in Denmark, repeated periods of unemployment or inactivity space out periods of employment, pointing in the direction of de-standardised work careers rather than a condition of vulnerability or social exclusion (Kleif 2020); in Italy, nearly 40% of young people experience the NEET condition for at least 12 months within a 4-year observation window (Contini *et al.* 2019).

In this framework, we contribute by applying a method similar to Contini *et al.* (2019) to 25 European Countries, as detailed in the next sections.

It is important here to keep in mind the distinction between the characteristics of young NEETs and the heterogeneity of the concept. On the one hand, as mentioned, NEETs are most often women with low levels of education, but there are also cases – although less frequent – of young men with tertiary education. Thus, there is a certain heterogeneity in the composition of the NEET population, especially if the persistence in the NEET state is not taken into account. On the other hand, the very concept of NEET is heterogeneous by holding together different degrees of labour market attachment (unemployment and inactivity mainly). Again, the longitudinal perspective can help to focus on the heterogeneity of the NEET phenomenon and the severity of this status.

## 2. Institutional context: a hypothesis to be tested

We consider the role that different economic and institutional characteristics at the country level can play. As we discuss in Section 3, we consider these characteristics as averages over a 5-year period, before the onset of the financial crisis, to proxy the structural features of each country in 'normal times'. This is for two reasons. The first is to measure the resilience each country had before the shock hit; resilience that then determines also how deep and how long the downturn has been in each country. The second reason is econometric, *i.e.*, predetermined variables measure a causal relationship more precisely. We do not claim a true causal estimate,

as we have no experimental or quasi-experimental setting, but the use of predetermined variables cleans the estimates from endogeneity/simultaneity biases as much as possible.

Here we present the rationale for the choice of each macro-variable, based on consolidated literature, and the empirical implications we are going to test with the multilevel model.

First, economic growth and especially growth in aggregate demand are found to be positively correlated with youth employment (Caroleo *et al.* 2020; Ecchia *et al.* 2020; O'Higgins 2017; Karlsen *et al.* 2014). The channels are manifold as both private and public spending are expected to have a positive effect on youth employment. On the one hand, an increase in investment leads to job creation, both via increased employment and entrepreneurship (World Bank 2013). On the other hand, fiscal interventions contribute to the process and prove especially effective in sustaining youth employment during downturns (ILO 2013). Hence our first hypothesis is a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where GDP growth has been higher, as we expect higher resilience to economic downturns in those countries.

Second, in the '90s, many European countries amended their legislation to promote the diffusion of temporary contracts with the purpose of providing a stepping-stone into the labour market for traditionally disadvantaged categories of workers – youths among them. However, this process has resulted in negative consequences for workers as well. Indeed, temporary contracts may represent a benefit in order to facilitate the access to the labour market or to interrupt unemployment periods, but disadvantaged workers still face fewer chances to get a permanent position (O'Reilly *et al.* 2019; Berton *et al.* 2016; 2011). Hence our second hypothesis is a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where more temporary contracts are available. On the other hand, the probability of churning in and out of the NEET condition for a long time might be higher if the trapping effect prevails, while it could be lower if the stepping-stone effect prevails on average across countries. This is an open empirical issue.

Third, family-friendly policies and work-life balance enhancing policies have been increasingly



relevant topics among researchers and practitioners. Among them, expanded parental leave entitlements and universal or near-universal early education may increase the employment of parents – particularly mothers – by reducing the opportunity costs of work (Ruhm and Waldfogel 2012). Indeed, several studies already showed that the adoption of more generous woman-friendly measures enables the employability of mothers with young children (León 2009). Nevertheless, the effectiveness of these interventions is not uniform and depends on factors such as education. As Müller and Wrohlich (2020) show, increased availability of childcare slots increases mothers' labour market participation, with results driven by mothers with medium education. Hence, our third hypothesis is a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where spending on family and children policies is higher.

Finally, Active Labour Market Policies (ALMPs) are aimed at improving the probability of finding a job (OECD 2011). In fact, over the last twenty years, welfare states have been undergoing an important restructuring that changed the levels and conditions for social assistance, putting increased emphasis on individual responsibility (van Berkel and Valkenburg 2007; Esping-Andersen 2002; Pierson 2001). This represented a shift of policy-making orientations towards the so-called 'activation paradigm', which sets different goals for the labour market and social policies. The goal of activation policies becomes that of increasing labour market entry and participation in order to prevent social exclusion and welfare dependency (Carriero and Filandri 2019). Hence our fourth and last hypothesis is a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where spending on ALMP policies is higher.

### 3. The framework of analysis

Using EU-SILC rotating panel data (European Union Statistics on Income and Living Conditions), we focus on the persistency in the NEET condition over four consecutive years (48 months).

We analyse the 19-29 years-old to focus on the initial stages of the working career. Including younger subjects – the 16-18 years old, commonly considered in the NEET statistics – would have implied mixing labour market issues with early school leaving ones – another complex phenomenon that deserves an

ad hoc study (Buchmann and Kriesi 2011). By doing so, we exclude high-school dropouts, at least until they turn 19.

For our purposes, individual status with respect to the labour market can be aggregated into two categories at each point in time (month): NEET or non-NEET (employed or student or trainee). The rationale is that employment and attendance of educational or training courses are human capital increasing activities, while detachment from activity in a broad sense causes human capital depreciation. Indeed, these two conditions alternate over time and form trajectories. We group such sequences according to an ex-ante classification based on the persistence in the NEET state, following Contini *et al.* (2019). Notice that the analysis done by Contini *et al.* (2019) aimed at describing the population of young individuals in Italy, focussing also on regularly employed and full-time students/trainees ones. We merge their 'Never NEET' and 'Episodic NEET' categories in a single group, while preserving the high granularity of their taxonomy of Long-Term NEETs, as we focus on more problematic situations.

The decision rule is stated in Table 1.

Individuals that experience a maximum of 12 months out of 48 not in employment or training/education constitute the groups of *Never NEET* or *Episodic NEET*. The rationale is that short and occasional periods of *NEET* can be considered frictional and not problematic. The other groups are problematic, and we focus on them. The first and the second constitute the *Medium-Long-term NEETs* and include individuals that are NEET for 13-36 months out of 48 and have respectively undergone a single (*One long NEET episode*) or more periods (*Frequently NEET*) in NEET status. The last group is composed of individuals that report at least 37 months in the NEET condition out of 48 months (*Always NEET*).

This classification considers that the consequences of episodes of non-employment/non-education can be harder for those who are NEET for a long period of time (Tanaka 2020). Indeed unemployment episodes (a subset of the NEET periods) impact in a cumulative way on the wage and employment profile of workers in both vocational (Helbling and Sacchi 2014) and intellectual jobs, with a stronger effect for low-educated and low-skilled individuals (Möller and Umkehrer 2015) and for women (Manzoni and Mooi-Reci 2011). A past

**Table 1. Classification rules of NEETs by persistence in the state, over 48 months**

Label	Description	
Never NEET or episodic NEET	≤12 months NEET over 48 months	
Medium-long term NEET, one NEET episode	13-36 months NEET over 48 months	
	One NEET spell	
Medium-long term NEET, two or more NEET episodes	13-36 months NEET over 48 months	Long-term NEET
	Two or more NEET spells	
Always NEET	37+ months NEET over 48 months	

Source: Authors' elaboration on Contini *et al* (2019)

unemployment and inactivity spell stigmatises workers and influences the hiring decision of an employer who judges workers' productivity and performance by their employment history (Manzoni and Mooi-Reci 2011). Moreover, both unemployment and inactivity are socially undesirable and are often associated with shame and with a negative self-presentation of young people as well (Karlsen *et al.* 2014).

On top of these regularities, as discussed, the economic and institutional context plays a role. As above discussed, the probability of being a long-term NEET can be different according to the labour market tightness and social policies in place in the country. Based on this scenario, in order to consider the interplay between different institutional configurations in which young people may experience a long-term NEET spell, we selected the above-mentioned four macro-level factors in our multilevel analysis.

#### 4. Data

We select our sample from the EU-SILC longitudinal database that features information relevant to our analysis. First, it covers up to 48 months of activity for each respondent, recording a high-frequency pattern of work, education, training, unemployment, and inactivity<sup>3</sup>. Second, individuals' activity is based on the self-declaration of the respondents, therefore offering the advantage of capturing the attitude of the individuals toward the labour market<sup>4</sup>.

The sample we select consists of all individuals in the 6 waves from 2012 to 2016, aged 19-29 at the first interview. Pooling all waves, we obtain an observation period spanning from 2008 to 2016.

Finally, not all European countries can be included in the analysis, due to data availability on the time span of interest, reliability and sample size<sup>5</sup>; we focus on 25 countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czechia, Denmark, Estonia, Greece, Finland, France, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Norway, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom.

As above discussed, country characteristics are measured as averages over the 2003-2007 period, *i.e.*, predetermined with respect to our observation period to exclude endogeneity issues and to measure structural resilience in each country. Appendix 1 details the data sources on country-level characteristics.

#### 5. Descriptive evidence

Table 2 summarises the availability and magnitude of information of context variables by country, averaged over the 2003-2007 period. Here and in the estimated model, we normalise the magnitude of the expenditure for family and children and for training: being quite small with respect to GDP growth rate and the share of temporary contracts, we multiplied the first by 10 and the second by 100, in order to have comparably meaningful sizes

<sup>3</sup> See Mack (2016) for in-depth description of EU-SILC database.

<sup>4</sup> Operatively, the definition implementation is based on questions PL211a through PL211l of the EU-SILC questionnaire, which records the monthly self-declared main activity of the respondent from January through December of each year. The original variable reports eleven states, with great detail on the type of employment contract, working time and causes of inactivity (*e.g.*, domestic tasks, disability). For our purposes, we recode the variable into two broad groups: NEET and non-NEET.

<sup>5</sup> In particular, Iceland and Slovakia lack the 2017 wave, Romanian data are not reliable because of issues in reporting training and the 2017 longitudinal sample for Poland has an attrition problem.

**Table 2. Longitudinal and cross section NEET rate and country characteristics**

Country	GDP growth (p.p.) (†)	Temporary contract share/Total employment (p.p.) (§)	Family and child support policies/GDP (0.1 p.p.) (§)	Training/GDP (0.01 p.p.) (†)	Longitudinal NEET rate (p.p)	Cross section NEET rate (p.p) (§)
AT	2.60	10.82	30.00	37.21	6.04	11.2
BE	2.48	9.14	20.40	15.23	9.54	16.93
BG	6.58	-	10.33	2.91	22.33	25.73
CY	4.46	9.04	18.20	4.06	9.00	18.34
CZ	5.50	19.95	16.20	1.44	7.68	17.87
DK	2.04	10.23	37.40	47.42	0.35	10.3
EE	8.24	-	14.20	6.51	8.73	18.48
EL	4.10	20.55	8.20	5.72	23.65	29.06
ES	3.62	30.88	11.60	13.91	12.23	23.74
FI	3.60	22.34	28.20	43.15	3.50	13.94
FR	2.02	9.92	24.80	31.10	7.38	18.12
HR	4.76	11.60	-	13.42	14.51	22.08
HU	3.50	-	25.60	4.78	10.17	22.84
IE	5.18	5.40	19.80	25.62	13.16	21.75
IT	1.24	15.13	10.20	19.09	12.26	28.40
LT	8.66	-	11.00	5.83	11.80	18.14
LU	4.40	4.38	35.40	9.03	5.54	9.97
LV	9.86	-	11.80	9.20	10.10	20.49
MT	2.54	-	11.20	1.79	13.06	14.78
NL	2.30	15.02	11.80	9.80	1.12	9.29
NO	2.58	8.42	29.80	24.78	1.61	9.05
PT	1.16	27.46	11.80	25.76	10.07	16.7
SE	3.48	11.94	28.00	28.34	0.19	9.3
SI	4.78	16.50	18.80	5.34	5.33	12.63
UK	2.74	7.84	21.20	1.90	10.09	16.47
<b>Mean</b>	4.60	13.80	19.61	16.42	9.18	17.43
<b>St. dev.</b>	2.34	7.55	9.06	13.67	5.75	5.79

Note: GDP growth, Temporary contract share, family and child support policies and training are averages on the period 2003-2007, while longitudinal and cross-section NEET rates are averages on the period 2008-2016. Measurement units: § percentage points; † tenths of percentage point; ‡ hundredths of percentage points.

Source: Authors' calculation on EU-SILC, DG Employment and Social Affaires, Eurostat and IMF data. \*: IMF data; §: Eurostat data; †: DG Employment and Social Affaires data

of the estimated coefficients. *I.e.*, a unit change of each country context variable estimated coefficient can be interpreted as an increase in: 1 p.p. of GDP growth, whose average is 4.6; 1 p.p. in the share of

temporary contracts, whose average value is 13.8; 0.1 p.p. in the expenditure for family and children over GDP, whose actual average value is 1.96; 0.01 p.p. in the expenditure for training over GDP, whose

actual average value is 0.16. In Table 2 we observe the well-known variability of these structural characteristics across countries.

Table 2 also reports the cross-sectional NEET rate and the *Always NEET* rate, both computed over the 2008-2016 period at the country level. Figure 2 analyses the relationship between these two last measures in depth.

Figure 1 orders countries by increasing share of 'problematic' NEET situations. It displays large variability across a 30% average share of all kinds of long-term NEET, with Greece and the Netherlands in extreme opposite positions, Mediterranean and eastern European countries faring worse than central and northern EU ones.

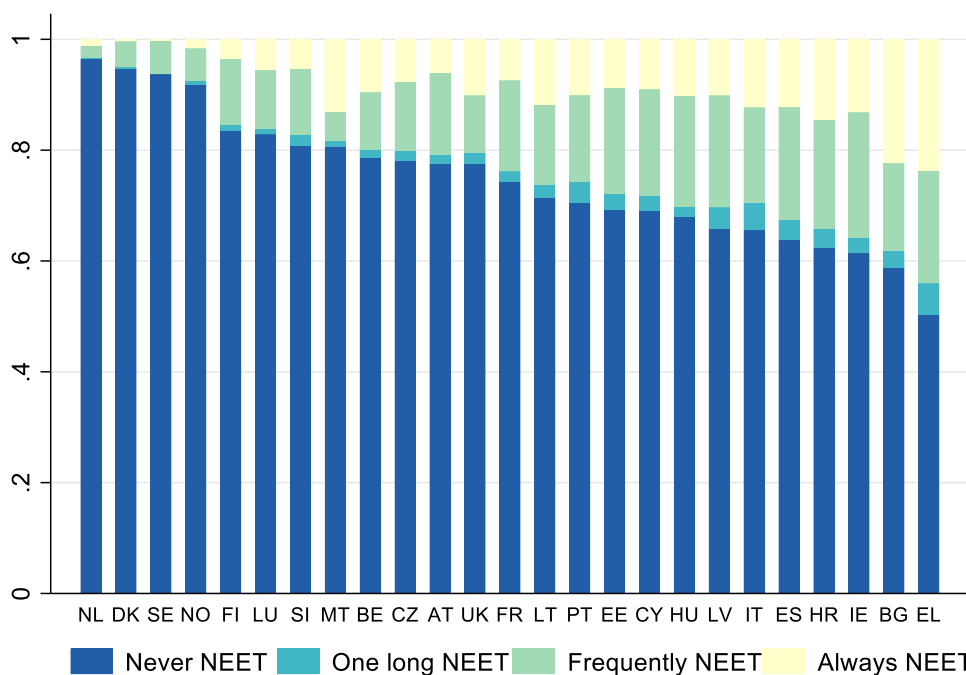
In most countries, the shares of *Frequently*, *One-long* and *Always NEET* are similar, with few exceptions in which the *Always NEET* status prevails (Malta, Bulgaria, and Greece). Notice also that a *One-long* episode is quite a rare situation in all countries while the two extreme cases are more common: either

churning in and out of employment (*Frequently NEET*) or being quite detached from the labour market (*Always NEET*). The first is a more common event than the second in all countries.

A longitudinal point of view bears many advantages in understanding the NEET phenomenon, also when considered along with the more common cross-sectional value. Figure 2 shows the correspondence between the *Always NEET* rate of our categorisation and the NEET rate calculated in the usual cross-sectional way: low persistence pushes the longitudinal statistic toward 0, while high persistence pushes it toward the cross-sectional value (the red diagonal), meaning that some people are trapped in the NEET condition, while others almost never experience it<sup>6</sup>.

In general, we observe a direct relationship between cross-sectional shares of NEET and longitudinal persistence, indicating a growing segmentation between NEET and non-NEET in the population of the countries considered, as the share

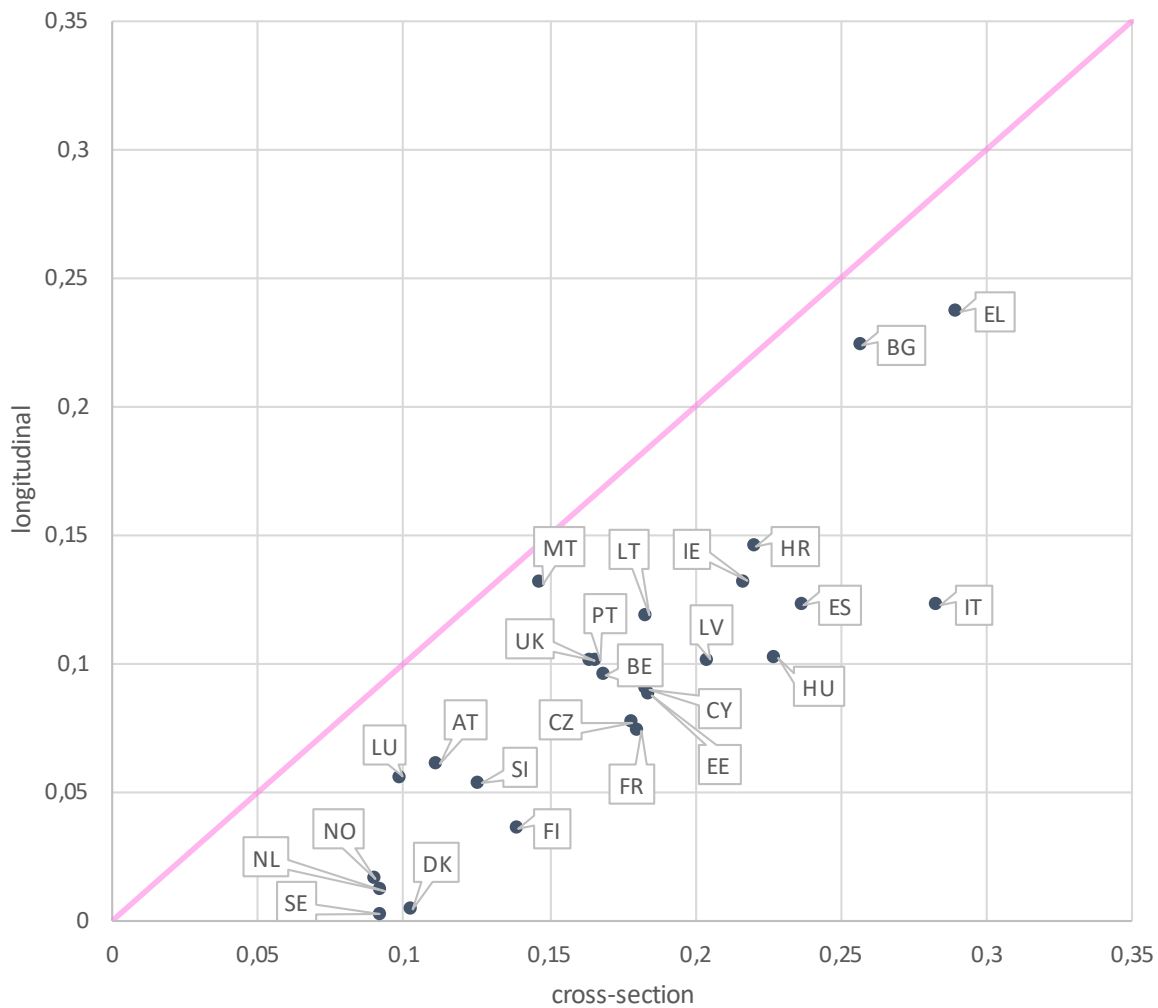
**Figure 1. NEET condition by country, pooled 2008-2016 data**



Source: Authors' calculation on EU-SILC

6 Referring to Contini *et al.* (2019), Appendix: "If  $p$  is the NEET prevalence in a specific month, under the assumption of independency over time (*i.e.*, if all individuals were hit by the same risk of being NEET at each time unit) the number of months spent as NEET is a binomial random variable  $X$  with  $n=48$ ". In this case, the probability of being Always NEET is almost 0. On the opposite extreme, if we assume perfect time dependence "the probability of being long-term NEET, however defined, would be 1 for  $p$  individuals and 0 for the others" (*ibidem*), *i.e.*, an average value of  $p$  in the population.

**Figure 2. NEET rates in cross-section and longitudinal calculations, averages over the observation period 2008-2016**



Source: Authors' calculation on EU-SILC and Eurostat data

grows. The most notable cases are high NEET shares with high persistence – cases of Greece and Bulgaria – that point in the direction of exclusion from the labour market. Low shares with low persistence – Scandinavian and a few small countries – suggest that participation in the labour market is compatible with short periods of inactivity and high churning. All this would not be visible if considering only cross-sectional values.

We now move to the multivariate analysis.

## 6. Methodology

We consider the mentioned country features by

means of a multinomial multilevel model (Hox 2010; Snijders and Bosker 1999; Bryan and Jenkins 2016a and 2016b). Our aim is to obtain the moderating effects of the country-level variables on the probability of being each kind of long-term NEET. Country features are measured over the 2003-2007 period, *i.e.*, as structural characteristics and predetermined with respect to our observation period. At the individual level we control for age, gender, and education to control for the different composition of the sample across countries along dimensions that the literature highlights as relevant in shaping the probability of being NEET for a long period of time: women, low-

educated and older youths face the highest risk of being NEET in the long run<sup>7</sup>.

Relying on Snijder and Bosker (1999), we can write our model as follows.  $\tau_{ic}^k$  is the linear predictor for individual  $i$  in country  $c$  to face outcome  $k$  in  $K=1,2,3,4$ ,  $X_{ic}$  are the individual-level fixed-effect covariates, while  $P_c$  is the vector of the country-level policy of interest;  $v$  is the individual-level random error. The second random part of the model is represented by the random intercept  $\beta_0^k$ , which is the result of a fixed country-level intercept  $\delta_0^k$  and a country-level random error  $u_0$ .

The overall variance structure is therefore described by  $\varepsilon=v+u_0$ . The main distributional hypothesis for our variance structure is that

$$\begin{pmatrix} v \\ u_0 \end{pmatrix} \sim N \left( \begin{pmatrix} 0 \\ 0 \end{pmatrix}, \begin{pmatrix} \Sigma & 0 \\ 0 & \Omega \end{pmatrix} \right), \Sigma = \sigma^2 I \text{ and } \Omega \text{ a symmetric block}$$

matrix with diagonal country-specific variance-covariance blocks and null non-diagonal blocks. The notation highlights that individual-level errors are assumed homoscedastic, *i.e.*, the model does not include a correlation between individual and country-level errors; and that we assume a correlation among individuals in the same country (non-null diagonal blocks in  $\Omega$ ).

Dropping the “ic” subscript to enhance readability, we have, for each individual:

$$\tau^k = \beta_0^k + \beta_1^k X + \beta_2^k P_c + v \quad \beta_0^k = \delta_0^k + u_0, \quad \varepsilon = v + u_0 \quad (1)$$

The reduced form is therefore, for each  $k$ :

$$\tau^k = \delta_0^k + \beta_1^k X + \beta_2^k P_c + \varepsilon \quad (2)$$

In order to obtain the conditional probability of belonging to the category of interest, we perform the multinomial logistic transformation:

$$P(Y_i = k) = \frac{\exp \tau_{ic}^{(k)}}{1 + \sum_{i=2}^4 \exp \tau_{ic}^{(i)}} \quad (3)$$

Imposing category  $i = 1$  as contrast, we obtain the

relative risk form, which bears advantages in the ease of interpretation of the estimates:

$$P(Y_i = k) = \frac{\exp \{\tau_{ic}^{(k)}\}}{1 + \sum_{i=2}^4 \exp \{\tau_{ic}^{(i)}\}} = \exp \left\{ \tau_{ic}^{(k)} \right\} \quad (4)$$

The main issue we encounter for the correct estimation of standard errors is the small number of groups (*i.e.*, EU countries) in our analysis. The problem is typical of the use of EU-SILC data and lies in the fact that the small number of groups can induce underestimation of regression coefficients, of their standard errors and of the variance-covariance matrix (Bryan and Jenkins 2016a; 2016b). Bryan and Jenkins (2016a, 2016b) identify 30 as the minimum number of groups necessary to obtain reliable estimates of country effects in a multilevel analysis with a multinomial logit link. Virtually the EU-SILC coverage of 31 countries may not pose problems but waves-availability, missing observations and reliability induce us to restrict the sample to 25 countries. To face this issue, we provide bootstrapped results (Appendix 2), along with several tests and robustness checks.

## 7. Results

In this section, we present the results of the multilevel analysis. The estimation is carried out via a full information maximum likelihood (FIML), provided by the structural equation *gsem* command in Stata<sup>8</sup>.

Table 3 reports the relative risk ratio – eq. [4] – for the categories of *One Long*, *Frequent* and *Always* NEET, contrasted to the reference category *Never* NEET, and it includes results for the four macro conditions – included in turns. Unfortunately, the numerosity of the groups does not allow us to include the four context variables together, for lack of degrees of freedom.

The likelihood ratio test between the model with full specification at the individual and country-level covariates – usually called an ‘augmented model’ in

7 We acknowledge the importance of family background in explaining the different NEET trajectories, as widely presented in the literature. However, our analysis does not include it in the econometric model. Unfortunately, the EU-SILC database does not allow checking for family background for all those who no longer reside with their parents. For example, the case of mothers with care responsibilities would remain as missing data. As the family background is correlated to youths’ education, as the literature on intergenerational transmission highlights, we reckoned it better not to select the sample and to rely on the controls available for all individuals in the survey.

8 All the estimates are performed without using population weights. Given the relevance that rare events have in analysis of this phenomenon using survey data, we prefer to avoid their use.

the literature – and a model with full individual level specification and no covariates at the country level – the ‘constrained model’ – reveals that the country level fixed effects covariates are improving the model by reducing the deviance of the likelihood for all the considered policies (Appendix 4 for detailed results).

In what follows, we focus mainly on the probability of being *Frequent NEET* and *Always NEET*, the two most frequent and most typical situations of churning

and detachment. About the fixed part of the model concerning individual characteristics, our estimates confirm what is already known and documented in the literature. As expected, women face a higher probability to be NEET for a long period of time with respect to men. ‘Elder’ youths face a higher risk of being long-term NEET as well, and more so in the case of *Always NEET*. The increasing risk of long-term NEET status as individuals age indicates a worrying

**Table 3. Random Intercept model. Upper section for fixed effects, lower section for random parts. Model with country-level characteristics<sup>a</sup>**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
VARIABLES	One Long	Frequent	Always	One Long	Frequent	Always	One Long	Frequent	Always	One Long	Frequent	Always
[21-22]	0.638*** (0.0623)	1.146*** (0.0520)	1.713*** (0.116)	0.513*** (0.0566)	1.066 (0.0556)	1.716*** (0.140)	0.586*** (0.0557)	1.142*** (0.0533)	1.768*** (0.120)	0.569*** (0.0544)	1.173*** (0.0525)	1.901*** (0.124)
[23-24]	0.861 (0.0814)	1.290*** (0.0595)	2.438*** (0.162)	0.729*** (0.0770)	1.250*** (0.0659)	2.393*** (0.193)	0.768*** (0.0709)	1.289*** (0.0612)	2.578*** (0.170)	0.778*** (0.0721)	1.333*** (0.0607)	2.690*** (0.172)
[25-26]	1.051 (0.0977)	1.472*** (0.0680)	2.780*** (0.186)	0.865 (0.0894)	1.342*** (0.0706)	2.833*** (0.225)	0.999 (0.0897)	1.457*** (0.0694)	2.964*** (0.197)	0.940 (0.0856)	1.500*** (0.0685)	3.100*** (0.200)
[27-28]	0.819** (0.0790)	1.320*** (0.0612)	3.028*** (0.197)	0.686*** (0.0736)	1.259*** (0.0662)	2.914*** (0.228)	0.760*** (0.0713)	1.312*** (0.0628)	3.227*** (0.208)	0.743*** (0.0704)	1.360*** (0.0624)	3.345*** (0.210)
[29]	0.849* (0.0795)	1.266*** (0.0580)	2.845*** (0.185)	0.712*** (0.0736)	1.117** (0.0585)	2.961*** (0.228)	0.795** (0.0721)	1.252*** (0.0592)	3.032*** (0.196)	0.759*** (0.0698)	1.288*** (0.0584)	3.172*** (0.198)
Female	1.510*** (0.0829)	1.554*** (0.0389)	2.578*** (0.0850)	1.361*** (0.0844)	1.432*** (0.0411)	2.276*** (0.0879)	1.491*** (0.0829)	1.554*** (0.0397)	2.660*** (0.0898)	1.481*** (0.0809)	1.552*** (0.0389)	2.606*** (0.0859)
Secondary education	0.314*** (0.0216)	0.410*** (0.0138)	0.169*** (0.00647)	0.301*** (0.0234)	0.430*** (0.0167)	0.207*** (0.00953)	0.316*** (0.0212)	0.392*** (0.0137)	0.171*** (0.00672)	0.288*** (0.0196)	0.415*** (0.0139)	0.174*** (0.00663)
Tertiary education	0.212*** (0.0166)	0.222*** (0.00845)	0.0384*** (0.00206)	0.204*** (0.0178)	0.242*** (0.0105)	0.0474*** (0.00295)	0.217*** (0.0169)	0.209*** (0.00821)	0.0390*** (0.00213)	0.199*** (0.0154)	0.223*** (0.00849)	0.0396*** (0.00212)
GDP growth §	0.616*** (0.0531)	0.814*** (0.0367)	0.712*** (0.0530)									
Share of temporary workers §				0.869*** (0.0245)	0.934*** (0.0135)	0.881*** (0.0222)						
Family and child support/GDP †							0.876*** (0.00815)	0.943*** (0.00666)	0.901*** (0.00835)			
Training/GDP ‡										0.894*** (0.0160)	0.948*** (0.00881)	0.907*** (0.0124)
Random part												
Random intercept	2.718 (0)	1.691*** (0.0355)	2.388*** (0.0796)	2.718 (0)	1.670*** (0.0385)	2.455*** (0.0923)	2.718 (0)	2.269*** (0.117)	2.902*** (0.203)	2.718 (0)	1.688*** (0.0373)	2.155*** (0.0700)
Variance			47.26*** (53.30)			35.41*** (42.38)			2.070*** (0.474)			25.08*** (23.73)
pseudo R2			.0009			.2460			.0369			.0013
Observations	56,489	56,489	56,489	43,929	43,929	43,929	55,019	55,019	55,019	56,489	56,489	56,489

<sup>a</sup> GDP growth (cols. 1-3), share of temporary workers on total number of employed (cols. 4-6), family and child support policies expenditure, share of GDP (cols. 7-9) and training public expenditure as share of GDP (cols. 10-12). Benchmark 19-20 male low-educated individual. Pooled 2008-2016 data

Notes: seEform in parentheses; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. Pseudo-R2 uses the baseline model as benchmark. Measurement units: § percentage points ; † tenths of percentage point ; ‡ hundredths of percentage points.

Source: Authors' calculation on EU-SILC, DG Employment and Social Affairs, Eurostat and IMF data

bifurcation at a young age between a problematic and a non-problematic pattern toward adulthood. Education maintains a protective role from the most severe cases of persistence in the NEET state; furthermore, tertiary education is more effective than secondary education in reducing the probability of being NEET.

Moving now to comment on the hypotheses spelled out in section 2, we can observe an overall trend for all the contextual and policy variables: *i.e.*, the stronger effect they bear on the *Always NEET* trajectory with respect to the *Frequent NEET* one. This result seems to indicate that *Frequent NEETs* are less sensitive to the policies and country features. Furthermore, the relative probability of experiencing *One long NEET* spell is even more sensitive to the contextual and policy variables; although a tiny group, it displays a larger margin for policy interventions.

Considering the macro variables in detail, we can see that a 1 p.p. higher GDP growth rate experienced by the country in the 2003-2007 period is related to a decrease in the relative probability of belonging to all the long NEET categories. The estimated relative risk is 0.712 in the case of *Always NEET*, 0.814 in the case of *Frequent NEETs* and 0.616 in the case of *One long NEET*; a set of sizable decreases. Our first hypothesis referred to a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where GDP growth had been higher, and it is consistent with the empirical results.

A milder effect<sup>9</sup> is observed linked to a 1 p.p. higher share of temporary workers in the country in the 2003-2007 period. The estimated relative risk is 0.881 in the case of *Always NEET*, 0.934 in the case of *Frequent NEETs* and 0.869 in the case of *One long NEET*, indicating that a more flexible labour market is compatible with a lower probability of being NEET<sup>10</sup>. Our second hypothesis was a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where more temporary contracts are available, as the estimated relative risks in the case of *Always NEET* and of *One long NEET* spell confirms.

We also expected more mixed results in the case of *Frequent NEET* spells, as the probability of churning in and out of the NEET condition for a long time might be higher if the trapping effect prevails, while it could be lower if the stepping stone effect prevails on average across countries; consistently, the estimated relative risk, although significantly lower than 1, is closer to 1 with respect to the other two relative risks estimates in the model.

A comparable effect emerges for a 0.1 p.p. higher expenditure for policies that support family and childcare in the country in the 2003-2007 period. The estimated relative risk is 0.901 in the case of *Always NEET*, 0.943 in the case of *Frequent NEETs* and 0.876 in the case of *One long NEET* spell. The third hypothesis about a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where spending on family and children policies is higher is again consistent with the estimates.

Finally, a 0.01 higher expenditure for training<sup>11</sup> in the country in the 2003-2007 period is linked to a relative risk of 0.907 in the case of *Always NEET*, 0.948 in the case of *Frequent NEETs* and 0.894 in the case of *One long NEET* spell. Hence our fourth and last hypothesis of a reduction in the probability of experiencing a long-term NEET spell in countries where spending in ALMP policies is higher is confirmed by the empirical results.

Overall, results are consistent with expectations, in a multi-country context and as a result of an econometric technique that considers variability both at the individual and at the country level.

A few robustness checks are in order. We run a robustness check applying a bootstrap technique, as suggested by Hox (2010) and Bryan and Jenkins (2016a, 2016b) to address the issue of a small number of countries in our sample. We impose a bootstrap stratified at the country level to preserve the cluster structure of the data-generating process and we implement it with full-size re-sampling and 50 repetitions. Again, results are robust to such manipulations (see Appendix 2).

The between-country level variance shows sizable

9 We acknowledge that comparing the magnitude of the effects of each  $P_c$  is a slippery exercise, as their average is different and every attempt at normalization, including ours, is arbitrary. Moreover, we are not interpreting our results in a strictly causal sense, but as links between country features in the pre-crisis years and youth economic performance afterwards.

10 The improvement in the explained variance compared to the baseline model, highlighted by the pseudo-R<sup>2</sup>, suggests that this contextual variable plays an economically significant role in explaining the phenomenon. The contribution of other contextual variables is much more limited but the lack of degrees of freedom does not allow us to evaluate simultaneously more than one and to understand interplays and relative relevance for the studied phenomena. See Appendix 3 for a discussion of the meaning of pseudo-R<sup>2</sup> in this context.

11 The measurement unit is chosen according to the average dimension of each characteristic in the period of observation.



differences across models. Rare events may contribute to generating such outcomes. Indeed, some countries – Denmark, Ireland, Malta, The Netherlands, Norway, and Sweden – display few cases of some outcomes. We run the baseline specification on the subsample excluding these countries, and we obtain point estimates of the same magnitude and the same statistical significance but with a greatly reduced variance compared to the full-sample model. See Appendix 5 for the estimated results of the group-level jack-knife procedure.

## Conclusions

Over the last twenty years and especially in the years of the financial crisis, youth transitions to adulthood and work have been going through complex changes. The NEET (Not in Employment Education or Training) concept has been widely diffused to represent the condition of difficulty of the younger generations both in the public and academic discourse. Though in the former it has become largely popular, in the latter it has been debated for its conceptual and analytical efficacy, as we discuss in the initial sections of the present work.

We contribute to the current literature by applying a longitudinal approach based on the persistence of the NEET status. This approach has three main values. First, it allows us to distinguish among the various groups that constitute the category. Secondly analysing the duration of the permanence in the condition makes it possible to single out two groups of long-term NEETs, *i.e.*, those churning between employment and non-employment, and those persistently detached from activity. Third, more generally, the longitudinal approach allows for an accurate picture of the severity of the NEET phenomenon in each country.

One of the most interesting results emerging both in the literature and in our work is that from both cross-sectional and longitudinal analyses it is always women and the less educated who face the greatest disadvantage. Thus, the composition of NEETs is more frequently made up of less educated, women who are also more often long-term NEETs. In contrast, men and those with higher educational qualifications are, according to the longitudinal perspective, NEETs for shorter periods of time.

Regarding the role of country level policies and features of the labour market, our results showed that the NEET phenomenon seems to be mitigated by generous conciliation and training policies, by the presence of temporary contracts and, mostly, by a substantial GDP

growth. Demand side policies are of high importance also given the large amount of involuntary unemployed among the NEETs, both men and women. We find that aggregate GDP growth can be a driver for reducing the probability of a young person being a NEET if, *ceteris paribus*, s/he has a more resilient condition, *i.e.*, experienced a long spell or a high number of spells in employment, education, or training in the period of observation. On the contrary, family support policies are relatively more effective on less resilient individuals. These findings are consistent with the argument for which there is a hierarchy of policies to support people to exit from the NEET condition: lower-level activation policies, such as family-support ones, that increase the participants to the labour market or to education at the extensive margin and market-based policies that increase the intensive margin and work best for more resilient NEET individuals. Conversely, lacking activation policies makes market and incentive-based policies not effective for the most fragile sub-population.

To sum up, our result can contribute to a better understanding of who NEETs are and to a better monitoring of policy offers, making it possible to check whether they are well tailored to the NEET population and effective. Consistently with the Eurofound (2016) recommendations, it is necessary to reduce the NEET rate to ensure that all young people receive a good-quality offer of employment, continued education, an apprenticeship, or a traineeship within a few months of becoming unemployed or leaving formal education. Adopting a longitudinal perspective, it clearly emerges that some young people – more frequently men – are at risk of being trapped in paths where periods of employment and unemployment alternate. Other young people – often women with low educational qualifications – are more likely to be completely disconnected from the labour market. Specific measures can be offered according to the persistence in the NEET status, in order to offer the support most suited to their needs to each young person – whether work, education or training.

## Appendix

### 1. Country-level policies and characteristics

The variables used for the country-level analysis are retrieved from multiple sources.

The *Cross-section measure of NEETs [edat\_ifse\_20]*, for the age interval [20-34] and the time interval 2008-2016, is produced through the national Labour Force Surveys and provided by Eurostat.

The real GDP growth rate yearly time series is obtained from the IMF *Real GDP growth, annual percent change [NGDP\_RPCH]* – from which we derive the average GDP growth rate over the 2003-2007 period. The GDP growth rate is a proxy of the dynamic of aggregate demand.

The same averaging procedure is applied to the share of temporary workers – variable *Temporary employees as percentage of the total number of employees, by sex, age and country of birth (%) [lfsa\_*

*etpgacob]* – and to the expenditure for family and children policies expressed as a share of GDP – variable *Expenditure: main results [spr\_exp\_sum]* – both drawn from the Eurostat database.

The last variable considered is public expenditure in training, share of GDP [*LMP\_EXPSUMM\$TPS00077*] that is available through the DG employment, social affairs and inclusion data warehouse.

Table 2 in the main text summarises the availability and magnitude of information by country.

## 2. Stratified Bootstrap

**Table A1. Random intercept – stratified bootstrap at country level**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
VARIABLES	One Long	Frequent	Always	One Long	Frequent	Always	One Long	Frequent	Always	One Long	Frequent	Always
[21-22]	0.638*** (0.0537)	1.146*** (0.0556)	1.713*** (0.130)	0.513*** (0.0567)	1.066 (0.0533)	1.716*** (0.123)	0.586*** (0.0472)	1.142*** (0.0522)	1.768*** (0.141)	0.569*** (0.0478)	1.173*** (0.0491)	1.901*** (0.117)
[23-24]	0.861* (0.0685)	1.290*** (0.0588)	2.438*** (0.171)	0.729*** (0.0725)	1.250*** (0.0607)	2.393*** (0.151)	0.768*** (0.0694)	1.289*** (0.0583)	2.578*** (0.189)	0.778*** (0.0607)	1.333*** (0.0550)	2.690*** (0.157)
[25-26]	1.051 (0.0863)	1.472*** (0.0682)	2.780*** (0.230)	0.865 (0.0879)	1.342*** (0.0538)	2.833*** (0.196)	0.999 (0.0746)	1.457*** (0.0736)	2.964*** (0.220)	0.940 (0.0807)	1.500*** (0.0758)	3.100*** (0.167)
[27-28]	0.819** (0.0763)	1.320*** (0.0639)	3.028*** (0.204)	0.686*** (0.0755)	1.259*** (0.0731)	2.914*** (0.207)	0.760*** (0.0642)	1.312*** (0.0633)	3.227*** (0.250)	0.743*** (0.0713)	1.360*** (0.0600)	3.345*** (0.200)
[29]	0.849** (0.0705)	1.266*** (0.0509)	2.845*** (0.207)	0.712*** (0.0872)	1.117** (0.0594)	2.961*** (0.224)	0.795*** (0.0696)	1.252*** (0.0603)	3.032*** (0.221)	0.759*** (0.0608)	1.288*** (0.0452)	3.172*** (0.189)
Female	1.510*** (0.0783)	1.554*** (0.0333)	2.578*** (0.0914)	1.361*** (0.0764)	1.432*** (0.0401)	2.276*** (0.0933)	1.491*** (0.0738)	1.554*** (0.0400)	2.660*** (0.102)	1.481*** (0.0693)	1.552*** (0.0353)	2.606*** (0.0840)
Secondary education	0.314*** (0.0234)	0.410*** (0.0133)	0.169*** (0.00544)	0.301*** (0.0215)	0.430*** (0.0173)	0.207*** (0.00856)	0.316*** (0.0181)	0.392*** (0.0136)	0.171*** (0.00642)	0.288*** (0.0147)	0.415*** (0.0145)	0.174*** (0.00615)
Tertiary education	0.212*** (0.0175)	0.222*** (0.00904)	0.0384*** (0.00173)	0.204*** (0.0166)	0.242*** (0.00993)	0.0474*** (0.00268)	0.217*** (0.0137)	0.209*** (0.00867)	0.0390*** (0.00214)	0.199*** (0.0144)	0.223*** (0.00821)	0.0396*** (0.00235)
GDP growth §	0.616*** (0.0125)	0.814*** (0.00721)	0.712*** (0.0106)									
Share of temporary workers §				0.869*** (0.00591)	0.934*** (0.00295)	0.881*** (0.00366)						
Family and child support/ GDP †							0.876*** (0.00365)	0.943*** (0.00187)	0.901*** (0.00306)			
Training/ GDP ‡										0.894*** (0.00337)	0.948*** (0.00123)	0.907*** (0.00255)
Random part												
Random intercept	2.718 (0)	1.691*** (0.0342)	2.388*** (0.0800)	2.718 (0)	1.670*** (0.0369)	2.455*** (0.0868)	2.718 (0)	2.269*** (0.0867)	2.902*** (0.205)	2.718 (0)	1.688*** (0.0402)	2.155*** (0.0670)
Variance			47.26*** (12.69)			35.41*** (10.71)			2.070*** (0.189)			25.08*** (6.452)
pseudo R2												
Observations	56,489	56,489	56,489	43,929	43,929	43,929	55,019	55,019	55,019	56,489	56,489	56,489

Notes: seEform in parentheses; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. Pseudo-R2 uses the baseline model as benchmark. Measurement units: § percentage points; † tenths of percentage point; ‡ hundredths of percentage points.

Source: Authors' calculation on EU-SILC, DG Employment and Social Affairs, Eurostat and IMF data

### 3. Pseudo-R2

In regressions with categorical dependent variables, pseudo-R2 measures are used to evaluate the goodness of fit. We reported pseudo-R2 calculated with the measure by MacFadden (1974). Being  $l_{full}$  the Log-likelihood in the full model with regressors and  $l_{null}$  the log-likelihood in the benchmark model without regressors,

$$pseudoR^2 = 1 - \frac{l_{full}}{l_{null}}$$

In the case of the ordinary least squares, the interpretation of  $R^2$  as a measure of goodness of fit is straightforward, as it represents the share of explained variance over the total variance. In the case of log-likelihood pseudo  $R^2$  the measure describes the improvement of the model likelihood compared to the null model, used as a benchmark. We present the measure using the baseline specification as a benchmark so that the measure focuses on the contribution of the country-level predictors to the explained variance.

Tables A2 and A3 in par. 3 of the Appendix provide additional detail on the improvements of deviance given different benchmark models. In any case, the interpretation of pseudo  $R^2$  must proceed with care. As is the case in any regression analysis, the introduction of new predictors always improves the amount of explained variance<sup>12</sup>.

### 4. Likelihood Ratio Test

The Likelihood Ratio Test (LRT) is built to compare the deviances of two nested models and test whether once a baseline model (Constrained Model, CM) is augmented by means of additional covariates (Augmented Model, AM) the deviance of the latter statistically differs from the deviance of the former, *i.e.*, the difference between the deviances is statistically different from 0 – which constitutes the alternative hypothesis of the test, H1. Being  $L_{CM}$  and  $L_{AM}$  the likelihoods for the constrained and augmented models respectively, the test statistics is:

$$-2\ln(L_{CM}-L_{AM}) \sim \chi^2 (df_{CM}-df_{AM})$$

In our case, being  $X$  a vector of sociodemographic characteristics (gender dummy, biannual age classes dummies, highest educational attainment dummy) and  $\tau^k$  the linear predictor for each trajectory, we compare the reduced-form multilevel multinomial logit Constrained Model:

$$\tau^k = \delta_0^k + \beta_1^k X + u$$

with the reduced-form multilevel multinomial logit Augmented Model, that features the single additional covariate at the country level – in turns GDP growth, Temporary contract share, Family and child support policies/GDP, Training/GDP:

$$\tau^k = \delta_0^k + \beta_1^k X + \beta_2^k P_c + \varepsilon$$

Since we add a single variable,  $df_{CM} - df_{AM} = 1$ .

The results of the LRT (Table A2) show that for all four country-level covariates the null

**Table A2. Likelihood Ratio Test between the Constrained models (CM) – with gender dummy, biannual age classes dummies, educational attainment dummies – and the Augmented Model (AM), for the country level covariates (GDP growth, Temporary contract share, Family and child support policies/GDP, Training/GDP)**

Likelihood-ratio test	LR chi2(1)	=	75.66
(Assumption: CMgdp nested in AMgdp)	Prob > chi2	=	0.0000
Likelihood-ratio test	LR chi2(1)	=	21.42
(Assumption: CMtempshare nested in AMtempshare)	Prob > chi2	=	0.0001
Likelihood-ratio test	LR chi2(1)	=	184.20
(Assumption: CMfamilychild nested in AMfamilychild)	Prob > chi2	=	0.0000
Likelihood-ratio test	LR chi2(1)	=	112.22
(Assumption: CMtraining nested in AMtraining)	Prob > chi2	=	0.0000

Source: Authors' calculation on EU-SILC, DG Employment and Social Affaires, Eurostat and IMF data

12 For a comparison of existing measures of goodness of fit in categorical dependent variable models, also discussing the role of small samples, see Hemmert *et al.* (2018) while LaHuis *et al.* (2014) discuss measures of explained variance in multilevel models.

**Table A3. LRT between the Constrained models (CM) – with gender dummy, biannual age classes dummies, educational attainment dummies and country-level covariates (GDP growth, Temporary contract share, Family and child support policies/GDP, Training/GDP) – and the Augmented Model (AM), with additional random intercept**

Likelihood-ratio test	LR chi2(1) = 4744.74
(Assumption: CMgdp nested in AMgdp)	Prob > chi2 = 0.0000
Likelihood-ratio test	LR chi2(1) = 3880.97
(Assumption: CMtempshare nested in AMtempshare)	Prob > chi2 = 0.0000
Likelihood-ratio test	LR chi2(1) = 2659.35
(Assumption: CMfamilychild nested in AMfamilychild)	Prob > chi2 = 0.0000
Likelihood-ratio test	LR chi2(1) = 4168.91
(Assumption: CMtraining nested in AMtraining)	Prob > chi2 = 0.0000

Source: Authors' calculation on EU-SILC, DG Employment and Social Affaires, Eurostat and IMF data

hypothesis is rejected, implying that the addition of such covariates significantly decreases the deviance of the model and improves the model approximation.

Analogously, we run an LRT on the comparison between a constrained model with a full specification – featuring socio-demographic characteristics and the policies, introduced in turns – without random intercept and the same model augmented with the random intercept. Results are reported in Table A3, and support the alternative hypothesis that the introduction of the random intercept improves the model approximation for all the specifications.

### 5. Between-country variance: the role of rare events

We study the role that single countries and sub-groups of countries can play in affecting the between-country variance and estimates in our model.

As we can see in Table A4, in all countries the majority of individuals belong to the *Never NEET* group (from 50.8% in Greece to 96.5% in the Netherlands), followed by *Frequent NEET* (from

2.2% to 22.7%), *Always NEET* (from 0.2% to 23.7%) and *One Long NEET* (from 0 to 5.6%).

Notice that Denmark, The Netherlands, Norway and Sweden display a number of scarcely populated groups, *i.e.*, which represent less than 1% of the total. Rare events can be problematic in the estimation of discrete choice models (King and Zeng 2001). Therefore, here we estimate again the random-intercept model including individual-level covariates but excluding country-level ones for simplicity, on the sub-sample of countries that have at least 1% of their observation in all the categories.

Table A5 reports the resulting estimates, compared to the base (full sample) estimates. We obtain results that are in line in the two subsamples, concerning magnitude, relative magnitude among outcomes in the same specification and statistical significance. Variance is the largely affected part of the estimates, with a drop from 4,039 in the full-sample estimates to 157.2 in the reduced-sample ones. Therefore, it seems that rare events are not affecting our model but the between-country variance. The result extends to the full model including  $P_c$  (estimates available upon request).

**Table A4. Count of individuals by type of NEET group and country**

country	Never NEET		One Long NEET		Frequent NEET		Always NEET		Total
	Absolute	Relative	Absolute	Relative	Absolute	Relative	Absolute	Relative	Absolute
AT	1,194	77.6%	25	1.6%	226	14.7%	93	6.0%	1,538
BE	1,269	78.6%	25	1.5%	166	10.3%	154	9.5%	1,614
BG	1,560	58.8%	78	2.9%	421	15.9%	592	22.3%	2,651
CY	1,526	69.0%	62	2.8%	424	19.2%	199	9.0%	2,211
CZ	2,243	78.0%	55	1.9%	355	12.4%	221	7.7%	2,874
DK	530	94.8%	1	0.2%	26	4.7%	2	0.4%	559
EE	1,538	69.3%	64	2.9%	424	19.1%	194	8.7%	2,220
EL	1,069	50.4%	119	5.6%	432	20.4%	502	23.7%	2,122
ES	2,388	63.8%	137	3.7%	761	20.3%	458	12.2%	3,744
FI	2,170	83.6%	29	1.1%	307	11.8%	91	3.5%	2,597
FR	5,249	74.3%	134	1.9%	1,160	16.4%	522	7.4%	7,065
HR	920	62.4%	51	3.5%	289	19.6%	214	14.5%	1,474
HU	2,172	68.0%	57	1.8%	641	20.1%	325	10.2%	3,195
IE	336	61.4%	15	2.7%	124	22.7%	72	13.2%	547
IT	2,958	65.6%	222	4.9%	777	17.2%	553	12.3%	4,510
LT	950	71.4%	31	2.3%	192	14.4%	157	11.8%	1,330
LU	1,480	82.9%	18	1.0%	189	10.6%	99	5.5%	1,786
LV	1,160	65.8%	68	3.9%	356	20.2%	178	10.1%	1,762
MT	1,339	80.6%	17	1.0%	88	5.3%	217	13.1%	1,661
NL	1,893	96.5%	3	0.2%	44	2.2%	22	1.1%	1,962
NO	1,364	91.9%	11	0.7%	86	5.8%	24	1.6%	1,485
PT	1,407	70.5%	77	3.9%	311	15.6%	201	10.1%	1,996
SE	970	93.7%	0	0.0%	63	6.1%	2	0.2%	1,035
SI	3,108	80.9%	77	2.0%	454	11.8%	205	5.3%	3,844
UK	1,199	77.6%	32	2.1%	159	10.3%	156	10.1%	1,546
<b>Total</b>	<b>41,992</b>	<b>73.2%</b>	<b>1,408</b>	<b>2.5%</b>	<b>8,475</b>	<b>14.8%</b>	<b>5,453</b>	<b>9.5%</b>	<b>57,328</b>

Source: Authors' calculation on EU-SILC data

**Table A5. Random intercept with individual level covariates only: full-sample model (cols. 1-3) in comparison with partial sample model, excluding Denmark, Ireland, The Netherlands, Sweden (cols. 4-6)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Baseline model			Excluding DK, NL, NO, SE		
VARIABLES	One Long	Frequent	Always	One Long	Frequent	Always
<b>[21-22]</b>	0.562***	1.181***	1.844***	0.569***	1.168***	1.832***
	(0.0536)	(0.0523)	(0.122)	(0.0551)	(0.0530)	(0.123)
<b>[23-24]</b>	0.763***	1.328***	2.618***	0.772***	1.312***	2.613***
	(0.0704)	(0.0601)	(0.170)	(0.0725)	(0.0610)	(0.172)
<b>[25-26]</b>	0.928	1.516***	2.989***	0.937	1.490***	2.931***
	(0.0842)	(0.0685)	(0.195)	(0.0864)	(0.0691)	(0.195)
<b>[27-28]</b>	0.728***	1.358***	3.247***	0.739***	1.343***	3.230***
	(0.0688)	(0.0618)	(0.206)	(0.0709)	(0.0629)	(0.208)
<b>[29]</b>	0.750***	1.303***	3.058***	0.764***	1.298***	3.030***
	(0.0686)	(0.0585)	(0.194)	(0.0709)	(0.0597)	(0.195)
<b>Female</b>	1.480***	1.558***	2.588***	1.473***	1.552***	2.593***
	(0.0807)	(0.0390)	(0.0854)	(0.0810)	(0.0395)	(0.0862)
<b>Secondary education</b>	0.286***	0.419***	0.172***	0.289***	0.417***	0.171***
	(0.0193)	(0.0138)	(0.00657)	(0.0198)	(0.0140)	(0.00660)
<b>Tertiary education</b>	0.198***	0.226***	0.0391***	0.201***	0.228***	0.0395***
	(0.0153)	(0.00852)	(0.00210)	(0.0156)	(0.00877)	(0.00213)
<b>Random part</b>						
<b>C1[country]</b>	2718	1.652***	2.302***	2718	1.631***	2.265***
	0	(0.0323)	(0.0717)	0	(0.0338)	(0.0736)
<b>var(C1[country])</b>			4,039***			157.2***
			(9.786)			(253.3)
<b>pseudo-R2</b>			0			.0284
<b>Observations</b>	56,489	56,489	56,489	51,523	51,523	51,523

Notes: seEform in parentheses; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. Pseudo-R2 uses the baseline model as benchmark.

Source: Authors' calculation on EU-SILC data

## References

- Berton F., Devicienti F., Pacelli L. (2016), Human capital mix and temporary contracts. Implications for productivity and inequality, *Politica Economica*, 32, n.1, pp.27-45
- Berton F., Devicienti F., Pacelli L. (2011), Are temporary jobs a port of entry into permanent employment? Evidence from matched employer-employee, *International Journal of Manpower*, 32, n.8, pp.879-899
- Bradley S., Migali G., Paniagua M.N. (2020), Spatial variations and clustering in the rates of youth unemployment and NEET. A comparative analysis of Italy, Spain, and the UK, *Journal of Regional Science*, 60, n.5, pp.1074-1107
- Bruno G., Marelli E., Signorelli M. (2014), The rise of NEET and Youth Unemployment in EU regions after the crisis, *Comparative Economic Studies*, 56, n.4, pp.592-615
- Bryan M.L., Jenkins S.P. (2016a), Multilevel modelling of country effects. A cautionary tale, *European Sociological Review*, 32, n.1, pp.3-22
- Bryan M.L., Jenkins S.P. (2016b), Multilevel modelling of country effects. A cautionary tale. Supplementary data, *European Sociological Review*, 32, n.1 <<https://bit.ly/3QB7XdK>>
- Buchmann M., Kriesi I. (2011), Transition to Adulthood in Europe, *Annual Review of Sociology*, 37, pp.481-503

- Bynner J., Parsons S. (2002), Social Exclusion and the Transition from School to Work. The Case of Young People Not in Education, Employment, or Training (NEET), *Journal of Vocational Behavior*, 60, n.2, pp.289-309
- Caroleo F.E., Rocca A., Mazzocchi P., Quintano C. (2020), Being NEET in Europe Before and After the Economic Crisis. An Analysis of the Micro and Macro Determinants, *Social Indicators Research*, 149, n.3, pp.991-1024
- Carriero R., Filandri M. (2019), Support for conditional unemployment benefit in European countries. The role of income inequality, *Journal of European Social Policy*, 29, n.4, pp.498-514
- Contini D., Filandri M., Pacelli L. (2019), Persistency in the NEET state. A longitudinal analysis, *Journal of Youth Studies*, 22, n.7, pp.959-980
- Cuzzocrea V. (2014), Projecting the category of NEET into the future, in European Commission, Council of Europe (eds.), *Perspectives on youth. 2020 - what do YOU see?*, volume 1, Strasbourg, Council of Europe Publishing, pp.69-82
- Dorsett R., Lucchino P. (2018), Young people's labour market transitions. The role of early experiences, *Labour Economics*, 54, pp.29-46
- Ecchia G., Gagliardi F., Giannetti C. (2020), Social Investment and Youth Labor Market Participation, *Contemporary Economic Policy*, 38, n.2, pp.343-358
- Esping-Andersen G. (ed.) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2012), *NEETs, young people not in employment, education or training. Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Furlong A. (2006), Not a very NEET solution. Representing problematic labour market transitions among early school-leavers, *Work, Employment and Society*, 20, n.3, pp.553-569
- Helbling L., Sacchi S. (2014), Scarring effects of early unemployment among young workers with vocational credentials in Switzerland, *Empirical Research in Vocational Education and Training*, 6, n.1, pp.1-22
- Hemmer G.A.J., Schons L.M., Wieseke J., Schimmelpfennig H. (2018), Log-likelihood-based Pseudo- $R^2$  in Logistic Regression. Deriving Sample-sensitive Benchmarks, *Sociological Methods and Research*, 47, n.3, pp.507-531
- Holte B.H. (2018), Counting and Meeting NEET Young People. Methodology, Perspective and Meaning in Research on Marginalized Youth, *Young*, 26, n.1, pp.1-16
- Hox J.J. (2010), *Multilevel analysis. Techniques and applications. Second Edition*, New York, Routledge
- ILO (2013), *World of Work Report 2013. Repairing the economic and social fabric*, Geneva, International Labour Organization <<https://bit.ly/3ixusnw>>
- Karlsen A.O., Holmen T.L., Sætnan A.R. (2014), Four tragedies and a happy ending - autobiographical interpretations of unemployment, *Journal of Youth Studies*, 17, n.10, pp.1395-1410
- King G., Zeng L. (2001), Logistic Regression in Rare Events Data, *Political Analysis*, 9, n.2, pp.137-163
- Kleif H.B. (2020), The Temporality of Being NEET. A Longitudinal Study of NEET Occurrences among Young Adults in Denmark, *Young*, 29, n.3, pp.217-235
- LaHuis D.M., Hartman M.J., Hakoyama S., Clark P.C. (2014), Explained Variance Measures for Multilevel Models, *Organizational Research Methods*, 17, n.4, pp.433-451
- León M. (2009), Gender Equality and the European Employment Strategy. The Work/Family Balance Debate, *Social Policy and Society*, 8, n.2, pp.197-209
- Mack A. (2016), *Data Handling in EU-SILC*, GESIS Paper n.10, Mannheim, GESIS- Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
- Manzoni A., Mooi-Reci I. (2011), Early Unemployment and Subsequent Career Complexity. A Sequence-Based Perspective, *Schmollers Jahrbuch*, 131, n.2, pp.339-348 <<https://bit.ly/3Xk9IOO>>
- McFadden D. (1974), Conditional logit analysis of qualitative choice behavior, in Zarembka P. (ed.), *Frontiers in Econometrics*, Cambridge (MA), Academic Press
- Möller J., Umkehrer M. (2015), Are there Long-Term Earnings Scars from Youth Unemployment in Germany?, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 235, n.4-5, pp.474-498
- Müller K.-U., Wrohlich K. (2020), Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, *Labour Economics*, 62, article 101776
- OECD (2011) *OECD Employment Outlook 2011*, Paris, OECD Publishing
- O'Higgins N. (2017), *Rising to the youth employment challenge. New evidence on key policy issues*, Geneva, International Labour Organization
- O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M., Villa P. (eds.) (2019), *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Pastore F., Quintano C., Rocca A. (2021), Some young people have all the luck! The duration dependence of the school-to-work transition in Europe, *Labour Economics*, 70, article 101982
- Pierson P. (ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Quintini G., Martin S. (2006), *Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing

- Ralston K., Everington D., Feng Z., Dibben C. (2021), Economic Inactivity, not in Employment, Education or Training (NEET) and Scarring. The Importance of NEET as a Marker of Long-Term Disadvantage, *Work, Employment and Society*, 36, n.1, pp.59-79
- Robson K. (2008), *Becoming NEET in Europe: A Comparison of Predictors and Later-Life Outcomes*, *Global Network on Inequality Mini-Conference*, New York City
- Ruhm C.J., Waldfogel J. (2012), Long-term effects of early childhood care and education, *Nordic Economic Policy Review*, 1, n.1, pp.23-51
- Sergi V., Cefalo R., Kazepov Y. (2018), Young people's disadvantages on the labour market in Italy. Reframing the NEET category, *Journal of Modern Italian Studies*, 23, n.1, pp.41-60
- Simões F., Meneses A., Luís R., Drumonde R. (2017), NEETs in a rural region of Southern Europe. Perceived self-efficacy, perceived barriers, educational expectations, and vocational expectations, *Journal of Youth Studies*, 20, n.9, pp.1109-1126
- Sissons P., Jones K. (2012), *Lost in Transition? The Changing Labour Market and Young People not in Employment. Education or Training*, London, The Work Foundation Lancaster University
- Snijders T.A.B., Bosker R.J. (1999), *Multilevel analysis. An introduction to basic and advanced multilevel modeling*, Thousand Oaks CA, Sage Publishing
- Tamesberger D., Bacher J. (2014), NEET youth in Austria. A typology including socio-demography, labour market behaviour and permanence, *Journal of Youth Studies*, 17, n.9, pp.1239-1259
- Tanaka Y. (2020), What prolongs the duration of NEET status for youth? Evidence from Japanese panel data, *International Journal of Economic Policy Studies*, 14, n.2, pp.421-448
- Thompson R. (2011), Individualisation and social exclusion. The case of young people not in education, employment or training, *Oxford Review of Education*, 37, n.6, pp.785-802
- van Berkel R., Valkenburg B. (2007), The individualisation of activation services in context, in van Berkel R., Valkenburg B. (eds.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol, Policy Press, pp.3-22
- Williamson H. (2010), Delivering a 'NEET' solution. An essay on an apparently intractable problem, in Upton S. (ed.), *Engaging Wales' disengaged youth*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, pp.7-20 <<https://bit.ly/3XIMk3j>>
- Williamson H., Middlemiss R. (1999), The Emperor Has No Clothes. Cycles of delusion in community interventions with 'disaffected' young men, *Youth and Policy*, n.63, pp.13-25
- World Bank (2013), *Youth employment programs. An evaluation of World Bank and international finance corporation support*, Washington, IEG World Bank Publications
- Yates S., Payne M. (2006), Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People, *Journal of Youth Studies*, 9, n.3, pp.329-344

### Lia Pacelli

lia.pacelli@unito.it

Associate Professor at the University of Torino, and President of the LABORatorio R. Revelli – Centre for employment studies, and co-founder of Metro-Polis, an academic start-up. Among her recent publications: *Employment Protection, Workforce Mix and Firm Performance*, with C. Ardito, F. Berton, F. Passerini, BE J. *Econ. Anal. Policy*, 2022; *Poverty of Young People: Context and Household Effects in NorthWestern Italy*, with S. Ballabio M. Filandri e Flavio Verrecchia, *Social Indicators Research*, 2022.

### Francesco Trentini

francesco.trentini@unimib.it

Postdoctoral Researcher at the University of Milano-Bicocca, and Researcher at CRISP and affiliated with Laboratorio R Revelli. He is a labour economist participating in research activities on the use of online job advertisements for the production of official statistics on skill demand and their use in combination with other data sources. Recent publications include: with Giabelli A., Mercurio F., Mezzanzanica M., *Capturing the Skill Transformation Using Big Data and Artificial Intelligence*, 2022.

### Marianna Filandri

marianna.filandri@unito.it

Associate Professor in Economic Sociology at the Department of Cultures, Politics and Society at the University of Turin. Her main research interests concern social inequalities in the areas of poverty, labour market and housing. Among her recent publications: 'Bread for all, and Roses, too': satisfaction with job stability and pay among young Italian workers, with S. Pasqua S. and Tomatis F., *Journal of Youth Studies*, 2023; *Poverty of Young People: Context and Household Effects in NorthWestern Italy*, with Ballabio S., Pacelli L., Verrecchia F., *Social Indicators Research*, 2022.



# Programma Garanzia Giovani, occupazione e produttività

## Evidenze su dati employer-employees

Irene Brunetti

INAPP

Andrea Ricci

INAPP

L'articolo presenta una valutazione empirica dell'incentivo per le assunzioni previsto dal Programma Garanzia Giovani (GG). Usando un dataset di tipo employer-employees, che integra informazioni di fonte campionaria e amministrativa, è possibile dimostrare che l'utilizzo da parte delle imprese italiane di tale incentivo riduce – nel breve periodo – l'occupazione netta giovanile e si accompagna ad un calo della produttività del lavoro. Le nostre analisi supportano quindi l'ipotesi che il Programma GG non sia stato efficace rispetto all'obiettivo di migliorare le prospettive occupazionali delle coorti di giovani e la produttività del lavoro.

*This paper presents an empirical evaluation of the hiring incentive provided by the Youth Guarantee Programme. Using an employer-employees dataset that merges information from sample and administrative sources, we show that the adoption of the incentive by Italian firms exerts – in the short run – a negative effect on the (net) creation of youth employment and reduces labour productivity. Overall, our analysis supports the hypothesis that – at least in the short term – the GG Programme has not had a positive impact on youth employment growth and that it has hurt labour productivity.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-6

### Citazione

Brunetti I., Ricci A. (2023), Programma Garanzia Giovani, occupazione e produttività. Evidenze su dati employer-employees, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.88-100

### Parole chiave

Occupazione giovanile  
Politiche attive del lavoro  
Valutazione delle politiche

### Keywords

Youth employment  
Active labour market policies  
Policy evaluation

### Introduzione

La letteratura economica e il dibattito istituzionale da tempo hanno concentrato l'attenzione sulle difficoltà strutturali che condizionano l'accesso e la permanenza dei giovani nel mercato del lavoro. Si tratta di problemi di natura complessa che si manifestano soprattutto nella fase di ricerca del lavoro, ma anche nel rischio di disoccupazione, nel processo di matching tra competenze e qualità di posti offerti dalle imprese, e nei percorsi di crescita professionale e salariale (Quintini *et al.* 2007).

Indubbiamente le coorti di giovani sono state tra i segmenti della forza lavoro maggiormente

penalizzate dalla recessione del 2008-2009 e, successivamente, dalle conseguenze economiche dello shock pandemico. Analogamente negli ultimi anni si è manifestato in forme sempre più preoccupanti – in particolare nel nostro Paese – il fenomeno dei giovani tra i 15 e 29 anni che non sono né impegnati in una attività lavorativa né inseriti in percorsi didattici o formativi (Not Engaged in Educational, Employment or Training - NEET) – stimati in circa 1,27 milioni, ovvero il 21% della popolazione europea di questa fascia di età.

Per contrastare questa situazione, la Commissione europea ha quindi deciso di rafforzare

il Programma Garanzia Giovani (GG), introdotto proprio per ridurre la disoccupazione giovanile e favorire le transizioni dalla scuola al lavoro attraverso la promozione dell'occupazione, della formazione o dei tirocini per i giovani tra i 15 e i 24 anni di età.

Il Programma GG è stato formalmente adottato dal Consiglio dei Ministri dell'UE il 22 aprile 2013 (Raccomandazione del Consiglio 2013/C120/01) e poi approvato nel giugno dello stesso anno. L'idea, nata nei Paesi nordici, è diventata una realtà in tutta l'UE a partire da gennaio 2014 (Commissione europea 2016; Escudero e López Mourelo 2017). GG oltre a prevedere il diritto ad un lavoro, alla formazione o all'istruzione per i giovani iscritti al Programma, implica anche l'obbligo per i Centri per l'impiego (CPI) di fornire i servizi e/o attuare i programmi all'interno di un dato periodo. Le offerte del Programma possono essere sinteticamente raggruppate nelle quattro categorie individuate nella Raccomandazione: occupazione nel mercato del lavoro (sovvenzionata o meno), tra cui il lavoro autonomo sostenuto attraverso start-up e sussidi dedicati; formazione continua; apprendistato e tirocini<sup>1</sup>.

Ridurre l'alto livello di disoccupazione tra i giovani NEET significa, tra le altre cose, diminuire anche le frizioni esistenti nel mercato del lavoro dovute al mancato allineamento temporale tra domanda e offerta di lavoro. Un possibile strumento utile per aumentare l'efficienza del processo di matching e conseguentemente superare alcune delle specifiche barriere occupazionali che i giovani devono affrontare è rappresentato dall'occupazione sussidiata, ovvero una delle più comuni Politiche attive del mercato del lavoro (PAML) comprese nei piani di GG. I sussidi all'occupazione mirano infatti a ridurre parte dei costi salariali incoraggiando i datori di lavoro privati ad assumere nuovi lavoratori e consentendo ai giovani occupati di svolgere esperienze lavorative e acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro (Almeida *et al.* 2012; Centra e Gualtieri 2017). Tali incentivi sembrano essere quindi un mezzo molto efficace ed efficiente in termini di costi e, grazie alla loro relativa facile attuazione, quasi tutti i Paesi europei hanno optato per una loro inclusione nei piani del

Programma GG (Escudero e López Mourelo 2017).

È opportuno sottolineare, d'altra parte, che l'introduzione di questo tipo di policy può accompagnarsi ad effetti negativi (indiretti) per la dinamica complessiva dell'occupazione e/o del mercato del lavoro. Vi possono essere, ad esempio, fenomeni di 'sostituzione' tra lavoratori sovvenzionati e non sovvenzionati, una riduzione significativa del rapporto costo-efficacia degli incentivi stessi, oppure una 'perdita secca' dal punto di vista dell'allocazione delle risorse pubbliche – circostanza che tende a verificarsi soprattutto nelle grandi imprese e per gli individui altamente qualificati (Betcherman *et al.* 2004). Il finanziamento di schemi di incentivazione per le assunzioni viene inoltre spesso criticato perché gli effetti positivi che da essi derivano sembrano essere prevalentemente di breve periodo, poiché permangono fin tanto che viene corrisposto il sussidio. In questa prospettiva va comunque argomentata l'eventualità che nel medio-lungo periodo il rapporto di lavoro sovvenzionato possa agire come strumento di screening per le capacità produttive del neoassunto. L'assunzione sussidiata può inoltre favorire l'accumulazione di competenze grazie all'investimento in formazione on the job aumentando la produttività del lavoratore con un conseguente miglioramento delle prospettive occupazionali del neoassunto.

Perché un'impresa può avere difficoltà ad assumere? Gli ostacoli alle nuove assunzioni possono essere legati a diversi fattori, tra cui il ridotto livello di domanda in tempi di recessione e l'informazione incompleta da parte dei datori di lavoro sulla produttività e le competenze dei giovani, soprattutto per quelli con poca, oppure nessuna, esperienza lavorativa (Bördös *et al.* 2015). Pissarides (2000), Blasco e Pertold-Gebicka (2013) sostengono che la decisione di un'azienda di assumere sia difficile e costosa per molte ragioni e che le frizioni nel mercato del lavoro portano a una riduzione dei posti vacanti aperti dalle imprese. In presenza di incertezza ex ante sulle capacità dei lavoratori e sulla qualità del match, le imprese che assumono sono infine esposte al rischio di un mismatch più oneroso, in particolare quando la normativa a tutela del lavoro è più rigorosa.

1 Secondo il monitoraggio dei sistemi di garanzia per i giovani degli Stati membri, nel 2016 in tutta Europa circa il 67,2 % dei giovani ha accettato un'offerta entro quattro mesi dalla registrazione a un Programma GG (Commissione europea 2018).

Facendo riferimento a uno schema tradizionale di teoria microeconomica, ci aspettiamo che le imprese siano disposte ad assumere giovani solo se possono pagare loro un salario inferiore alla produttività marginale del lavoro prevista. In questo contesto, gli incentivi alle assunzioni, riducendo di fatto i costi salariali, riescono a compensare i datori di lavoro per la (presunta) minore produttività o per l'assenza di precedenti esperienze lavorative dei giovani. L'incremento della domanda di lavoro conseguente all'erogazione degli incentivi può produrre nel medio periodo una pressione verso l'alto dei salari – condizionatamente al fatto che i neoassunti acquisiscono competenze che si riflettono in futuri incrementi di produttività (Brown e Koettl 2015). Analogamente, l'aumento della domanda di lavoro da parte delle imprese, ampliando le prospettive occupazionali, può incoraggiare i lavoratori inattivi a entrare nel mercato del lavoro.

Le analisi sviluppate nelle pagine seguenti partono da queste considerazioni generali sugli schemi di incentivazione per poi declinarle nella valutazione empirica di una specifica misura di politica attiva: l'incentivo previsto dal Programma Garanzia Giovani. A tal fine le analisi si sviluppano sulla base di un dataset di tipo employer-employees ottenuto integrando le informazioni campionarie derivanti dall'indagine Rilevazione imprese e lavoro (RIL-Inapp) con gli archivi di natura amministrativa che registrano i flussi di attivazione e cessazione dei rapporti di lavoro (Comunicazioni obbligatorie SISCO-Mlps; ASIA-Imprese Istat) e con i dati sui bilanci certificati della società di capitali (ORBIS). La possibilità di utilizzare congiuntamente le informazioni di tipo controfattuale circa la reale efficacia dell'incentivo e la disponibilità di dati sulle assunzioni e cessazioni delle coorti dei giovani a livello di impresa nonché sul valore aggiunto per addetto, permette di utilizzare semplici modelli di regressione per dimostrare quanto segue: l'utilizzo di tale incentivo da parte delle imprese sembra ridurre – almeno nel breve periodo – sia l'occupazione netta giovanile che la produttività del lavoro.

Naturalmente l'analisi empirica è suscettibile di miglioramenti e approfondimenti – soprattutto nella direzione di superare i limiti imposti da regressioni di tipo cross-sezionale. Ciò premesso, l'esito delle nostre analisi supporta l'ipotesi che il Programma GG non sia stato efficace nell'obiettivo di migliorare

le prospettive occupazionali delle coorti di giovani e la produttività del lavoro. D'altra parte, l'assenza di selettività della misura e condizionalità circa un accompagnamento formativo per i neoassunti può contribuire a spiegare il motivo per cui questo tipo di politica attiva si accompagna a una contrazione della produttività del lavoro.

Nel complesso, il contributo di questo studio è duplice: i) fornisce risultati più aggiornati circa l'efficacia di GG sul comportamento delle imprese in termini di creazione di occupazione e produttività; ii) utilizza un'informazione campionaria – presente nel questionario RIL 2018 – che consente di ricostruire la situazione controfattuale circa la reale efficacia dell'incentivo; al netto di fenomeni di *cognitive bias* nelle risposte delle imprese, questo dato permette di identificare l'effetto causale degli incentivi all'assunzione sul mercato del lavoro italiano.

L'articolo è strutturato come segue. Il paragrafo 1 passa in rassegna la letteratura di riferimento, il 2 descrive i dati e le statistiche descrittive. Il paragrafo 3 presenta la strategia econometrica adottata mentre nel 4 si discutono i principali risultati e si propone un'analisi di robustezza che controlla per possibili distorsioni dovute all'autoselezione delle imprese. L'ultimo paragrafo presenta le conclusioni.

## 1. La letteratura di riferimento

La letteratura economica ha da tempo discusso i meccanismi teorici che permettono di razionalizzare la relazione tra incentivi, occupazione e mercato del lavoro (Katz 1998). Ciononostante, l'evidenza empirica mette in luce effetti diversi a seconda dei programmi, dei Paesi e dei periodi di tempo ed è spesso soggetta a problemi di dati e di stima. Alcuni studi, ad esempio, evidenziano che i sussidi all'assunzione nel settore privato possono essere più efficaci di altri programmi (Martin e Grubb 2001). Betcherman *et al.* (2004) sottolineano che la maggior parte delle valutazioni dei sussidi non mostra impatti positivi sull'occupazione o sui salari post-programma. Altre valutazioni hanno dimostrato un effetto positivo sull'occupazione pur avendo scarso impatto sulle decisioni di assunzione dell'azienda (European Employment Policy Observatory Review 2014). Sianesi (2008) evidenzia che gli incentivi per le imprese del settore privato hanno generalmente effetti positivi sull'occupazione delle persone svantaggiate. Altri mostrano che questi incentivi

fanno meglio di altre PAML in termini di occupabilità post-programma. A questo proposito, Neumark (2013) suggerisce che negli Stati Uniti i sussidi all'assunzione sono almeno due volte più efficaci nel migliorare l'occupabilità post-programma rispetto ai programmi pubblici per la creazione di posti di lavoro. Sestito e Viviano (2018) analizzano la reazione delle imprese a due politiche introdotte nella prima parte del 2015 dal Governo italiano, volte sia a ridurre il dualismo del mercato del lavoro sia a favorire la creazione di posti di lavoro. I loro risultati suggeriscono che entrambe le misure sono efficaci. Infine, soffermandosi sull'Italia, Ciani e De Blasio (2015) mostrano che solo pochissime imprese hanno usufruito di tali incentivi.

Il Programma Garanzia Giovani è stato, e tutt'ora è, oggetto di monitoraggi e valutazioni al fine di documentare il numero e le caratteristiche dei beneficiari del piano, nonché l'economicità delle misure adottate in termini di occupazione dei beneficiari stessi. Immervoll e Scarpetta (2012) sottolineano, infatti, che una politica attiva ben progettata può contribuire a migliori risultati in termini di *outcomes* dei beneficiari sul mercato del lavoro, riducendo al minimo le possibili interferenze sugli incentivi al lavoro per i beneficiari. Rispetto all'efficacia delle politiche attive che hanno come popolazione di riferimento i giovani, non vi è, in letteratura, un consenso generale: Kluge *et al.* (2019) forniscono una metanalisi su 113 valutazioni e mostrano che solo poco più di una valutazione su tre evidenzia effetti positivi per i giovani.

Solitamente le analisi si concentrano su alcune azioni specifiche del Programma GG come, ad esempio, le attività di formazione o i servizi offerti dai Centri per l'impiego. Rinne *et al.* (2011) dimostrano che i corsi professionali hanno un impatto positivo sull'occupazione giovanile. Risultati simili sono suggeriti da Hardoy *et al.* (2018): i programmi di formazione e gli incentivi all'occupazione generalmente incidono positivamente sui risultati occupazionali dei giovani rispetto ai tirocini. Bratti *et al.* (2018) studiano l'impatto del Programma GG in Lettonia e, concentrandosi sul programma di formazione professionale rivolto ai giovani disoccupati che non sono NEET, mettono in evidenza uno scarso, se non addirittura nullo, effetto della politica, in particolare quando essa non è associata a interventi rivolti alle imprese (ad esempio sgravi

fiscali o formazione fornita dalle imprese). Per il caso italiano, diversi lavori indicano un effetto positivo e statisticamente significativo di GG sulle prospettive occupazionali dei giovani (Ciampi *et al.* 2015; Duranti *et al.* 2018; Pastore e Pompili 2019). Anpal (2019) conferma questi risultati e fornisce evidenza di contratti più stabili per i giovani che partecipano alle misure di Garanzia Giovani, in particolare per coloro che svolgono un tirocinio.

Sebbene il Programma GG sia sempre sotto la lente d'ingrandimento sia dei policy maker che degli studiosi, esistono in letteratura pochi articoli che esaminano l'efficacia di tali politiche attive dal lato della domanda. Alfonsi *et al.* (2020), ad esempio, confrontano l'impatto della formazione professionale per i lavoratori con l'impatto dei sussidi salariali per formare i lavoratori sull'occupazione. Suggestiscono che l'effetto positivo misurato sul tasso di occupazione dei lavoratori trattati è confermato anche guardando al lato delle imprese e che questo risultato è dovuto a una migliore corrispondenza di questi lavoratori con le imprese più produttive. Il nostro studio si inserisce quindi nella più ampia letteratura sulla valutazione dell'impatto del Programma GG e, in particolare, in quella che analizza l'efficacia e l'impatto degli incentivi sulle decisioni di assunzione dell'azienda e sulla loro produttività.

## 2. Dati e statistiche descrittive

### I dati

L'analisi empirica è condotta a partire da un dataset ottenuto dall'integrazione di quattro distinte basi dati: i) la Rilevazione su Imprese e lavoro (RIL) gestita da Inapp; ii) l'archivio sui bilanci certificati delle società di capitali ottenuto da ORBIS; iii) il Sistema informatizzato delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) fornite dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; iv) il registro delle imprese attive ASIA dell'Istat.

L'indagine RIL è condotta periodicamente da Inapp su un campione di società di persone e società di capitali rappresentativo del settore privato extra-agricolo. L'indagine raccoglie informazioni dettagliate relative alle imprese: caratteristiche del management e della governance societaria, struttura della forza lavoro occupata e assetto delle relazioni industriali, adozione da parte delle imprese degli incentivi fiscali e contributivi, scelte di investimento, specializzazione produttiva.

L'archivio ASIA - Registro statistico delle imprese attive copre l'universo delle imprese italiane e registra in dettaglio, fra le altre cose, la dimensione, il settore produttivo e la localizzazione geografica di ciascuna impresa, oltre alla loro forma giuridica.

Per quanto riguarda i dati sui bilanci certificati si fa riferimento a quelli di fonte camerale raccolti da ORBIS per quasi la totalità delle società di capitali operanti nel territorio italiano: valore aggiunto, immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie, costo del lavoro, indici di profittabilità, valore contabile delle ammortizzazioni ecc. Combinando i dati ORBIS e le informazioni sul numero degli addetti di ASIA è possibile quindi costruire indici di performance competitiva, tra cui la produttività del lavoro.

Infine, il Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) contiene le informazioni relative alle attivazioni, cessazioni e trasformazioni contrattuali dei lavoratori in relazione al periodo di riferimento, e alcune caratteristiche individuali (ad esempio genere, età, cittadinanza e livello di istruzione). SISCO è una fonte dati estremamente ricca, ma limitata nella copertura dell'universo dei lavoratori dal momento che rileva unicamente chi, a partire dal 2009 (primo anno di copertura di tale archivio), ha sperimentato un'attivazione, una trasformazione o una cessazione (per qualsiasi motivo, ad esempio dimissioni, licenziamento, pensionamento) del rapporto di lavoro. In altri termini, l'unione tra SISCO e dati di impresa non permette di risalire all'intero stock di occupati presso l'impresa e, dunque, ad un puro employer-employee dataset, dato che gli occupati di lunga durata dell'impresa, ovvero quelli assunti prima del 2009 e mai cessati fino al termine del 2018, non verrebbero osservati. Per superare questo ostacolo e avere il dato sullo stock degli occupati in ogni impresa, si è quindi fatto ricorso al registro amministrativo ASIA-Imprese 2018.

Le diverse banche dati sono state integrate a partire dai codici fiscali delle imprese. Nello specifico si è partiti dal campione rappresentativo dell'impresa RIL 2018 e, mediante il loro codice fiscale, a ciascuna impresa è stata associata l'informazione sui bilanci certificati relativa all'anno 2018 di tutte le società di capitali provenienti dall'archivio ORBIS. Per le imprese del campione cross-sezionale RIL-ORBIS 2018 sono state poi estratte le informazioni relative ad ogni attivazione/cessazione di contratto re-

gistrate negli archivi delle Comunicazioni obbligatorie nell'anno di riferimento (2018). Grazie a tale procedura si è realizzato un dataset finale di tipo employer-employees in cui l'unità di osservazione è l'impresa rispetto alla quale si hanno informazioni inerenti: il flusso netto in entrata dei giovani under 30 e la produttività del lavoro.

In tale contesto, l'indagine RIL 2018 contiene un quesito (la domanda vC4bis) che permette di identificare la cosiddetta 'situazione controfattuale', vale a dire l'ipotetico comportamento delle imprese che dichiarano di aver assunto nel 2017 grazie all'incentivo contributivo GG, in assenza della misura stessa. In particolare, dopo aver chiesto alle imprese se nel 2017 hanno o meno assunto utilizzando il Programma Garanzia Giovani, a quelle che rispondono in modo affermativo viene posta la seguente domanda: "In assenza di incentivi all'assunzione, la vostra impresa: 1. avrebbe assunto lo stesso numero di persone; 2. avrebbe assunto meno persone; 3. non avrebbe assunto". Si è pertanto in grado di capire se e in che misura le scelte di assunzione delle imprese sono causate dall'incentivo pubblico, tenendo conto di un ampio numero di caratteristiche produttive, manageriali e competitive che possono incidere sulle politiche del personale indipendentemente dal disegno di policy.

Per ciò che concerne la selezione del campione, al fine di valorizzare la rappresentatività della survey RIL per l'intero tessuto produttivo italiano, le elaborazioni si riferiscono al totale delle imprese con almeno 1 dipendente. Dopo aver imposto questo criterio di selezione ed eliminando le osservazioni con valori mancanti per le variabili utilizzate nell'analisi, il campione finale è costituito da circa 13.000 osservazioni.

### **Le statistiche descrittive**

La tabella 1 contiene le statistiche descrittive delle principali variabili esplicative. Le sei colonne riportano la media e la deviazione standard rispettivamente per: l'intero campione di imprese, il campione delle imprese che per assumere nuova forza lavoro dichiarano di aver utilizzato unicamente l'incentivo Garanzia Giovani (GG=1), e per il campione di imprese che rispondono di non aver assunto, di aver assunto con un incentivo diverso da Garanzia Giovani, o di non aver adottato alcun tipo di sussidio (GG=0). Facendo riferimento al campione

**Tabella 1. Media e deviazione standard, variabili esplicative**

	Intero campione		Incentivo GG=1		Incentivo GG=0	
	media	dev std	media	dev std	media	dev std
Incentivo GG	0,044	0,205				
Solo incentivo GG	0,029	0,169	1	0	0	0
<b>Variabili di bilancio-ORBIS</b>						
N. dipendenti	29,75	190,86	44,271	122,329	29,312	192,545
<b>Management e governance societaria-RIL</b>						
Istruzione terziaria	0,264	0,440	0,237	0,426	0,265	0,441
Istruzione secondaria sup.	0,561	0,496	0,589	0,492	0,560	0,496
Donne	0,190	0,392	0,133	0,340	0,192	0,394
Proprietà familiare	0,850	0,356	0,843	0,364	0,851	0,356
Management esterno	0,036	0,186	0,043	0,203	0,036	0,186
<b>Composizione forza lavoro occupata-RIL</b>						
Quota laureati	0,159	0,268	0,192	0,253	0,159	0,268
Quota diplomati	0,488	0,338	0,527	0,284	0,487	0,340
Quota licenza media/inf.	0,337	0,334	0,281	0,307	0,339	0,335
Quota tempo determinato	0,217	0,278	0,195	0,206	0,218	0,281
Quota dirigenti	0,044	0,135	0,039	0,109	0,045	0,136
Quota impiegati	0,387	0,344	0,426	0,340	0,387	0,345
Quota operai	0,552	0,365	0,535	0,351	0,553	0,366
<b>Caratteristiche imprese-RIL</b>						
N. di posizioni aperte	0,629	5,920	1,216	7,555	0,612	5,863
Mercato internazionale	0,238	0,425	0,402	0,491	0,233	0,423
Multinazionale	0,022	0,148	0,029	0,168	0,022	0,148
Innovazione prodotto	0,329	0,470	0,549	0,498	0,323	0,468
Innovazione processo	0,283	0,450	0,497	0,500	0,277	0,448
Età impresa (in anni)	20,076	15,62	22,385	16,789	20,006	15,585
N. osservazioni	13.129		530		12.599	

Note: applicazione dei pesi campionari.

Fonte: elaborazione degli Autori sui dati RIL-ORBIS-COB 2017

totale, si osserva che solo una piccola percentuale (2,9%) dichiara di aver fatto ricorso come unico incentivo a quello previsto dal Programma GG.

Il confronto delle variabili esplicative tra i due sotto campioni permette di elaborare una profilazione delle imprese che hanno assunto mediante l'incentivo. Nel dettaglio, sono imprese il cui manager, o più in generale colui che ha il controllo diretto dell'azienda, è un uomo, ha un'istruzione secondaria superiore, e, in media, è stato assunto all'esterno dell'impresa. Per quanto riguarda le caratteristiche della forza lavoro impiegata, le

imprese incentivate occupano al loro interno una quota maggiore di dipendenti con un titolo di studio medio alto, di impiegati e operai. Sono imprese con posti vacanti (in media più di un posto), attive da più di ventidue anni, maggiormente proiettate verso il commercio internazionale e che hanno adottato innovazioni sia di prodotto che di processo.

La tabella 2 riporta le statistiche descrittive delle variabili *outcomes* mettendo a confronto il campione che adotta l'incentivo GG, i tre sotto campioni che si determinano in base alle risposte che le imprese danno alla domanda 'controfattuale'

**Tabella 2. Media e deviazione standard, variabili outcomes**

	Mean	Sd	Mean	Sd	Mean	Sd	Mean	Sd	Mean	Sd
Flussi netti under 30	-0,014	0,28	0,018	0,14	0,035	0,15	-0,058	0,119	0,021	0,059
Produttività del lavoro	10,68	0,76	10,73	0,48	10,80	0,481	10,81	0,468	10,79	0,53
N. osservazioni	12.599		530		394		93		43	

Note: applicazione dei pesi campionari.

Fonte: elaborazione degli Autori sui dati RIL-ORBIS-COB 2018

(vC4bis) e il campione di imprese per cui la variabile che identifica l'incentivo GG è *pari a zero*<sup>2</sup>. Si osserva che il gruppo delle imprese che per assumere ricorre alla misura de-contributiva presenta una quota media dei flussi netti in entrata dei giovani under 30 e una produttività media del lavoro superiore rispetto alla controparte. Le medie dei tre sotto campioni suggeriscono tuttavia che questo effetto positivo sembra esser trainato soprattutto da quelle imprese che dichiarano che, nonostante abbiano adottato l'incentivo per assumere, avrebbero comunque effettuato tali assunzioni anche in sua assenza. L'effetto positivo dello strumento di incentivazione dovrà quindi essere verificato tramite una più dettagliata e approfondita analisi econometrica. Il semplice confronto dell'outcome di interesse fra le imprese che hanno fatto ricorso all'incentivo e le imprese che non lo ha utilizzato potrebbe infatti essere viziato dalla presenza di fattori non osservabili che rendono diversi i due gruppi, confondendo l'effetto puro della policy con l'effetto dovuto ad altre differenze.

### 3. La strategia econometrica

L'analisi dell'impatto dello sgravio contributivo derivante dall'uso dell'incentivo GG per l'assunzione di giovani under 30 si sviluppa a partire dalla seguente equazione di regressione:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot GG_i + \gamma \cdot M_i + \delta \cdot W_i + \lambda \cdot F_i + \varepsilon_i \quad [1]$$

dove  $Y_i$  rappresenta alternativamente i) la quota di flussi netti in entrata degli under 30, e ii) il (log) della produttività del lavoro<sup>3</sup>. La prima misura è ricostruita a partire dall'archivio delle comunicazioni obbligato-

rie COB, mentre la produttività è ottenuta a partire dall'archivio dei bilanci certificati delle società di capitali di fonte ORBIS e dal registro delle imprese attive ASIA di fonte Istat. La variabile esplicativa GG è un indicatore che assume valore 1 se l'impresa dichiara di aver assunto nel 2017 utilizzando l'incentivo previsto dal Programma Garanzia Giovani (gruppo dei trattati), 0 altrimenti (gruppo di controllo). Il vettore  $M_i$  formalizza il profilo demografico del management e le caratteristiche di corporate governance,  $W_i$  rappresenta la composizione della forza lavoro, mentre  $F_i$  riflette la specializzazione settoriale, la localizzazione geografica e altri indicatori di competitività dell'impresa. Il parametro  $\varepsilon_i$  indica l'errore idiosincratice con media nulla e varianza finita.

L'equazione [1] viene stimata attraverso modelli di regressione lineare. Le stime OLS del coefficiente  $\beta_1$  possono, tuttavia, essere soggette a distorsione a causa di fattori legati all'eterogeneità non osservata e invariante nel tempo dell'impresa, all'autoselezione nell'intervento politico e/o ad altri problemi di endogeneità. Per minimizzare questi problemi, sfruttiamo l'informazione di RIL 2018 che, come descritto nella sezione precedente, consente di ricreare lo scenario 'controfattuale', ovvero di misurare le scelte che l'impresa che assume attraverso il Programma GG avrebbe operato in assenza del vantaggio contributivo.

La variabile GG viene quindi sostituita da una nuova variabile dicotomica, che indicheremo con il nome di Incentivo GG\_C, che assume valore 1 per il gruppo dei trattati, ovvero se l'impresa che ha assunto under 30 attraverso il Programma GG dichiara che in assenza della policy non avrebbe proceduto in tal senso o avrebbe assunto ma in mi-

2 Le statistiche descrittive delle variabili esplicative distinte per i tre sotto campioni non sono riportate per esigenze di sintesi. Gli Autori le rendono comunque disponibili su richiesta.

3 Le due variabili dipendenti sono calcolate come segue: la prima è data dal rapporto tra la differenza tra assunti e cessati under 30 e il numero totale di addetti, mentre la produttività del lavoro è calcolata come il rapporto tra il valore aggiunto e il totale degli addetti.

sura minore (risposte 2 e 3 al quesito vC4bis). La variabile assume valore 0 per il gruppo di controllo. In questo caso, facciamo ricorso a due diverse definizioni: la prima (controllo I) comprende tutte le imprese che non hanno assunto, hanno assunto ma senza ricorrere all'incentivo, hanno adottato l'incentivo GG ma dichiarano che avrebbero comunque assunto nuovi lavoratori anche in assenza della policy (risposta 1 al quesito vC4bis). La seconda definizione di gruppo di controllo (controllo II) comprende invece le imprese che non hanno assunto e quelle che lo hanno fatto ma senza ricorrere alla policy. Da questa seconda definizione abbiamo quindi escluso le osservazioni che dichiarano di non esser state influenzate dalla presenza della misura per correggere le stime da possibili bias dovuti all'autoselezione. Poiché tutte le imprese possono potenzialmente richiedere l'incentivo all'assunzione, l'utilizzo di questo secondo gruppo di controllo consente di identificare l'effetto dei sussidi se i policy maker fossero in grado di distinguere le imprese che ne hanno bisogno da quelle che non ne hanno. Queste ultime potrebbero infatti aver ottenuto l'in-

centivo per assunzioni già programmate ed essere conseguentemente caratterizzate da maggior dinamismo e produttività rispetto alle altre.

### I risultati principali

La tabella 3 riporta i risultati dell'equazione [1] rispetto ai due *outcomes* di impresa: le colonne 1-3 mostrano le stime OLS quando la variabile dipendente è rappresentata dai flussi netti di occupazione giovanile in ciascuna impresa. In particolare, nella colonna [1] si osserva una correlazione negativa e statisticamente non significativa tra l'incentivo GG e i flussi netti di assunzione, una volta tenuto conto di un'ampia serie di caratteristiche manageriali, occupazionali e produttive delle aziende in esame. In prima approssimazione tale risultato sembrerebbe testimoniare l'assenza di una relazione robusta tra policy e variazione di occupazione giovanile, sebbene l'analisi cross-sezionale, e soprattutto l'esistenza di fenomeni di causalità inversa, impongano una necessaria prudenza circa l'interpretazione di queste prime stime. La colonna [2] riporta i risultati quando si fa riferimento alla misura controfattuale con la pri-

**Tabella 3. Stime OLS**

	Flussi netti under 30			Produttività del lavoro		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Incentivo GG	-0,001 (0,004)			0,009 (0,017)		
Incentivo GG_C <sup>I</sup>		-0,006* (0,004)			-0,059*** (0,023)	
Incentivo GG_C <sup>II</sup>			-0,007* (0,004)			-0,061*** (0,024)
Caratteristiche manageriali	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Caratteristiche forza lavoro	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Caratteristiche imprese	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Costante	0,002 (0,008)	0,003 (0,009)	0,001 (0,029)	9,309*** (0,051)	9,307*** (0,053)	9,427*** (0,117)
N. osservazioni	13.129	12.605	10.581	12.655	12.142	10.167
R2	0,02	0,03	0,03	0,432	0,429	0,571

Note: Incentivo GG\_C<sup>I</sup> indica la variabile dicotomica il cui gruppo di controllo è identificato dalla prima definizione, Incentivo GG\_C<sup>II</sup> indica che il gruppo di controllo è identificato dalla seconda definizione. Caratteristiche manageriali includono variabili per il livello di istruzione e il genere del manager/imprenditore, per la proprietà familiare e del management professionale/non dinastico; le caratteristiche degli occupati formalizzano la composizione degli occupati per livello di istruzione, inquadramento professionale, tipologia contrattuale; le caratteristiche produttive delle imprese includono variabili per innovazione di processo, innovazione di prodotto, presenza nel commercio internazionale, età dell'impresa, specializzazione settoriale (Ateco 2 digit) e localizzazione geografica (107 province). Errori standard (clusterizzati a livello di impresa) sono riportati in parentesi. Significatività statistica: \*\*\* all'1%, \*\* al 5%, \* al 10%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati RIL-COB-ORBIS 2018



ma definizione di gruppo di controllo: tra le imprese che dichiarano di aver assunto 'grazie' alla decontribuzione si assiste a una riduzione della quota di nuova occupazione pari a 0,6 p.p. rispetto al resto delle imprese esaminate. Tale evidenza costituisce una conferma e in qualche modo una qualificazione di quanto ipotizzato in precedenza: il Programma GG sembra aver ridotto le prospettive occupazionali della popolazione target. Nella colonna [3] le stime OLS confermano tale indicazione sia nel segno sia nella significatività statistica (-0,7 p.p.). Il quadro che emerge dalle colonne [1]-[3] della tabella 3, nel suo complesso, appare chiaro non tanto per quello che permette di affermare, ma per quanto induce ad escludere: le agevolazioni contributive riconosciute alle imprese private e previste dal Programma GG non sembrano costituire una leva efficace per aumentare l'occupazione under 30 – almeno nel breve periodo. Al contrario, sembrano implicare una riduzione dei flussi netti in entrata tra gli 0,6 e 0,7 punti percentuali a seconda del gruppo di controllo preso in considerazione. Vi sono diverse argomentazioni per razionalizzare tale evidenza; tra queste vi è quella che fa riferimento a una sorta di 'sostituzione' che la platea di neoassunti con incentivo esercita sui pari età occupati in precedenza (e attualmente non sussidiati) nelle medesime imprese.

A questo punto è utile ampliare il quadro empirico e interpretativo indagando se e in che misura l'incentivo condiziona la produttività. Le colonne [4]-[6] della tabella 3 riportano la stima OLS quando la variabile dipendente è il (log) del valore aggiunto per addetto. In questo caso, il coefficiente associato alla nostra variabile di riferimento è negativo e statisticamente significativo nelle colonne [5] e [6]. In particolare, si evince che la produttività si riduce di 5,9 punti percentuali o di 6,1 punti percentuali in funzione della diversa identificazione del gruppo di controllo.

Naturalmente l'analisi econometrica di tipo cross-sezionale e la costruzione di una misura controfattuale di natura campionaria – potenzialmente condizionata da distorsioni cognitive dei rispondenti al questionario RIL 2018 – non permettono di generalizzare tale conclusione. Fornisce tuttavia un'ulteriore conferma di quanto mostrato in precedenti studi condotti in Inapp: l'implementazione di politiche attive per l'occupazione,

basate esclusivamente su incentivi contributivi senza condizionalità ai comportamenti delle imprese che ne fanno uso, rischia di essere inefficace, almeno nel breve periodo, ovvero di produrre un'inefficiente allocazione delle risorse pubbliche.

### **Analisi di robustezza**

Nel paragrafo precedente abbiamo argomentato il fatto che la misura controfattuale – di natura soggettiva e cross-sezionale – potrebbe non cogliere alcuni elementi di eterogeneità che rendono sistematicamente diverse le imprese che hanno utilizzato l'incentivo GG da quelle che invece non ne hanno fatto ricorso. Per risolvere questo problema, si sviluppa un'analisi di robustezza che si basa sull'applicazione della metodologia introdotta da Rosenbaum e Rubin (1983) nota con il nome Propensity Score Matching (PSM). Attraverso una procedura di abbinamento (matching), il PSM consente di comparare le imprese 'trattate' – ovvero quelle che hanno utilizzato l'incentivo GG – con quelle 'non trattate' (o di controllo)<sup>4</sup>. Si ottengono così due gruppi relativamente ben bilanciati e simili rispetto a un vasto insieme di caratteristiche osservabili che, nella nostra analisi, si riferiscono al profilo manageriale, alla composizione della forza lavoro, alla specializzazione produttiva e, più in generale, a tutte le variabili esplicative incluse nell'equazione [1].

L'idea di fondo del PSM è stimare l'effetto di una politica che, nel caso in oggetto, è l'incentivo collegato al Programma GG, restringendo la valutazione a un sotto-campione di imprese che appaiono del tutto analoghe dal punto di vista delle caratteristiche osservabili, ad eccezione del coinvolgimento nella policy. Se le elaborazioni empiriche dimostrano che i trattati e i controlli sono statisticamente equivalenti ad eccezione del coinvolgimento nella policy, le stime PSM permettono allora di inferire che le variazioni dei flussi netti di assunzione e della produttività del lavoro derivano esclusivamente dall'introduzione dell'incentivo.

La tabella 4 riporta le statistiche e i test relativi al rispetto della *balancy property* – cioè alla correttezza della procedura di abbinamento dei trattati e dei controlli sulla base del vettore delle variabili

4 Per una spiegazione dettagliata della metodologia PSM si rimanda a Rosenbaum e Rubin (1983), Abadie e Imbens (2006) e Frolich (2004).

**Tabella 4. Test di bilanciamento variabili osservate - prima e dopo l'abbinamento**

Variabili	Non abbinate		Media		t-test
	Abbinate	Trattati	Controlli	% bias	t p>t
<b>Management e governance societaria-RIL</b>					
Istruzione terziaria	NA	0,3068	0,35608	-10,5	-1,87 0,062
	A	0,3068	0,26012	9,9	1,36 0,176
Istruzione secondaria superiore	NA	0,2587	0,27882	-10,00	-1,78 0,075
	A	0,2587	0,25737	0,6	0,09 0,931
Donne	NA	0,14159	0,13269	2,6	0,47 0,635
	A	0,14159	0,16474	-6,7	-0,84 0,401
Proprietà familiare	NA	0,76401	0,74136	5,2	0,94 0,348
	A	0,76401	0,76879	-1,1	-0,15 0,883
Management esterno	NA	0,06195	0,06678	-2,00	-0,35 0,725
	A	0,06195	0,0578	1,7	0,23 0,820
<b>Composizione forza lavoro occupata-RIL</b>					
Quota laureati	NA	0,163	0,155	3,7	0,69 0,489
	A	0,163	0,175	-4,9	-0,60 0,546
Quota diplomati	NA	0,469	0,474	-1,8	-0,32 0,752
	A	0,469	0,483	-4,9	-0,64 0,524
Quota tempo determinato	NA	0,160	0,144	8,7	1,48 0,140
	A	0,160	0,1595	0,6	0,07 0,942
Quota dirigenti	NA	0,034	0,042	-10	-1,77 0,076
	A	0,034	0,037	-3,7	-0,55 0,586
Quota impiegati	NA	0,353	0,368	-4,9	-0,89 0,373
	A	0,353	0,377	-7,9	-1,02 0,310
<b>Caratteristiche imprese-RIL</b>					
Numero posizioni aperte	NA	0,876	1,310	-6,2	-0,85 0,397
	A	0,876	0,826	0,7	0,22 0,823
Mercato internazionale	NA	0,380	0,370	2,1	0,37 0,708

	A	0,380	0,355	5,2	0,68 0,498
Multinazionale	NA	0,026	0,062	-17,2	-2,68 0,007
	A	0,026	0,017	4,5	0,82 0,411
Innovazione prodotto	NA	0,410	0,406	0,6	0,12 0,907
	A	0,410	0,384	5,2	0,68 0,494
Innovazione processo	NA	0,422	0,383	7,8	1,43 0,153
	A	0,422	0,395	5,3	0,69 0,492
Età impresa	NA	25,885	27,852	-11,2	-2,02 0,043
	A	25,885	24,832	6	0,81 0,420
<b>Variabili di bilancio-ORBIS</b>					
Dimensione di impresa	NA	3,5847	3,5023	6,5	1,16 0,247
	<b>A</b>	<b>3,5847</b>	<b>3,5359</b>	<b>3,9</b>	<b>0,53</b> <b>0,594</b>
Campione	p>chi2	Bias medio			
Non abbinato	0,005	6,5			
<b>Abbinato</b>	<b>0,975</b>	<b>4,3</b>			

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati RIL-COB-ORBIS 2018

osservabili (Leuven e Sianesi 2003). Innanzitutto, si osserva che il matching riduce sensibilmente il bias medio (si veda a questo proposito l'ultima riga della tabella 4: bias medio uguale a 4,3 nel caso delle osservazioni abbinato vs 6,5 nel caso di quelle non abbinato). In secondo luogo, i valori dei *p-values* riportati nella colonna [6] della tabella 4 suggeriscono che, dopo l'abbinamento, non si può rifiutare l'ipotesi nulla di uguaglianza fra le medie delle variabili osservate tra imprese trattate e controlli. In sintesi, sulla base dei test effettuati possiamo concludere che i due gruppi di imprese

sono simili rispetto alla platea di variabili utilizzate nella procedura di PSM.

La tabella 5 mostra la stima dell'effetto medio dell'incentivo GG sulle imprese 'trattate' (Average Treatment Effect on Treated - ATET) una volta imposta la condizione di supporto comune sulle variabili osservabili e applicata la procedura di nearest neighbour matching (Abadie e Imbens 2016). I risultati suggeriscono un impatto negativo e significativo dell'adozione dell'incentivo sia sulla creazione netta di occupazione giovanile (-0,013 p.p) che sulla produttività del lavoro (-0,086

**Tabella 5. Propensity score matching ATET**

	Flussi netti in entrata under 30	Produttività del lavoro
Incentivo GG	-0,0132**	-0,086***
	[0,007]	[0,036]

Note: significatività statistica: \*\*\* all'1%, \*\* al 5%, \* al 10%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati RIL-COB-ORBIS 2018

p.p) – anche nel caso in cui l'identificazione del gruppo di controllo viene costruita sulla base delle caratteristiche osservabili 'pretrattamento'. Il quadro descritto risulta quindi coerente con quanto discusso nella sezione precedente.

## Conclusioni

L'articolo sviluppa una valutazione dell'efficacia di un'importante politica attiva: l'incentivo all'assunzione di giovani NEET iscritti al Programma GG. La strategia empirica è basata su dataset di tipo employer-employees estremamente ricco di informazioni che integra dati di fonte campionaria e amministrativa. L'elemento innovativo del dataset è rappresentato dalla presenza nel questionario RIL 2018 di una domanda che permette di costruire quella che in letteratura viene definita la situazione controfattuale, ovvero il comportamento ipotetico che le imprese che dichiarano di aver assunto

usando l'incentivo GG avrebbero avuto se la politica non fosse stata implementata. L'applicazione di semplici modelli di regressione lineare ha permesso di dimostrare che l'utilizzo dell'incentivo GG sembra non esercitare un effetto positivo sulla creazione (netta) di occupazione giovanile nel breve periodo. L'agevolazione contributiva delle policy ha comportato d'altra parte una riduzione significativa della produttività del lavoro. Con questa premessa e con il *caveat* della necessità di ulteriori approfondimenti, le nostre analisi supportano l'ipotesi che il Programma GG non sia stato efficace nell'obiettivo di migliorare, nel breve periodo, le prospettive occupazionali delle coorti di giovani e la produttività del lavoro.

La ricerca futura si indirizzerà nella prospettiva di verificare la robustezza di tali conclusioni, estendendo il riferimento temporale dell'analisi e applicando altre strategie di identificazione econometrica.

## Bibliografia

- Abadie A., Imbens G.W. (2016), Matching on the Estimated Propensity Score, *Econometrica*, n.84, pp.781-807 <<https://doi.org/10.3982/ECTA11293>>
- Abadie A., Imbens G.W. (2006), Large sample properties of matching estimators for average treatment effects, *Econometrica*, n.74, pp.235-267
- Alfonsi L., Bandiera O., Bassi V., Burgess R., Rasul I., Sulaiman M., Vitali A. (2020), Tackling Youth Unemployment. Evidence from a Labour Market Experiment in Uganda, *Econometrica*, n.88, n.6, pp.2369-2414
- Almeida R., Behrman J., Robalino D. (2012), *The right skills for the job? Rethinking training policies for workers*, Washington DC, World Bank <<https://bit.ly/3ghrD6j>>
- Anpal (2019), *Secondo Rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani*, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3uW7APc>>
- Betcherman G., Olivás K., Dar A. (2004), *Impacts of active labor market programs. New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*, Social Protection discussion paper series n. 0402, Washington DC, World Bank
- Blasco S., Pertold-Gebicka B. (2013), Employment policies, hiring practices and firm performance, *Labour Economics*, n.25, special issue, pp.12-24
- Bördös K., Csillag M., Scharle A. (2015), *What works in wage subsidies for young people. A review of issues, theory, policies and evidence*, Employment Working Paper n.199, Geneva, ILO <<https://bit.ly/3ghK4YD>>
- Bratti M., Ghirelli C., Havari E., Santangelo G. (2018), *Vocational training and labour market outcomes. Evidence from Youth Guarantee in Latvia*, IZA Discussion Paper n.11870, Bonn, IZA <<https://bit.ly/2QDtWpx>>
- Brown A.J.G., Koettl J. (2015), Active labor market programs. Employment gain or fiscal drain?, *IZA Journal of Labor Economics*, 4, n.12, pp.1-36 <<https://bit.ly/3dqGfhV>>
- Centra M., Gualtieri V. (2017), Incentivi al lavoro permanente e contratto a tutele crescenti. Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015, *Sinappsi*, 7, n.1, pp.71-93
- Ciampi S., Lion C., Stocco P. (a cura di) (2015), *Primo rapporto di valutazione del programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani al 31 dicembre 2015*. Previsto dal Regolamento (Ue) n. 1304, art. 19, comma 6, Roma, Isfol
- Ciani E., De Blasio G. (2015), Getting Stable. An Evaluation of the Incentives for Permanent Contracts in Italy, *IZA Journal of European Labor Studies*, 4, n.6, pp.1-29
- Commissione europea (2018), *Employment and entrepreneurship under the Youth Guarantee. Experience from the ground*, Brussels, Commissione europea

- Commissione europea (2016), *The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on, Comunicazione tratta da Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Strasbourg, COM(2016) 646 final <<https://bit.ly/3tvWH6a>>
- Duranti S., Maitino M.L., Patacchini V., Rampichini C., Sciclone N. (2018), What Training for the Unemployed? An Impact Evaluation for Targeting Training Courses, *Politica economica - Journal of Economic Policy*, n.3, pp.241-272
- Escudero V., López Mourelo E. (2017), *The European Youth Guarantee. A systematic review of its implementation across countries*, Research Department Working Paper n.21, Geneva, ILO <<https://bit.ly/3mVFeS8>>
- European Employment Policy Observatory Review (2014), *Stimulating job demand. The design of effective hiring subsidies in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Frolich M. (2004), Finite-sample properties of propensity score matching and weighting estimators, *The Review of Economics and Statistics*, 86, pp.77-90
- Hardoy I., Røed K., von Simson K., Zhang T. (2018), Initiatives to combat the labour market exclusion of youth in northern Europe. A meta-analysis, in Malo M.A., Mínguez A.M. (eds.), *European Youth Labour Markets. Problems and Policies*, Cham, Springer, pp.235-251
- Immervoll H., Scarpetta S. (2012), Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches, *IZA Journal of Labor Policy*, 1, article n.9, pp.1-20 <<https://bit.ly/3v6MzBt>>
- Katz L.F. (1998), Wage Subsidies for the Disadvantaged, in Freeman R.B., Gottschalk P., *Generating Jobs*, New York, Russell Sage Foundation, pp.21-53
- Kluve J., Puerto S., Robalino D., Romero J.M., Rother F., Stöterau J., Weidenkaff F., Witte M. (2019), Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review, *World Development*, 114, pp.237-253
- Leuven E., Sianesi B. (2003), PSMATCH2: *Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing*, Statistical Software Components S43200, Boston, Boston College Department of Economics
- Martin J.P., Grubb D. (2001), What works and for whom. A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, *Swedish Economic Policy Review*, 8, n.2, pp.9-56
- Neumark D. (2013), Spurring job creation in response to severe recessions. Reconsidering hiring credits, *Journal of Policy Analysis and Management*, 32, n.1, pp.142-171
- Pastore F., Pompili M. (2019), *Assessing the Impact of Off- and On-The-Job Training on Employment Outcomes. A Counterfactual Evaluation of the PIPOL Program*, IZA Discussion Paper n.12074, Bonn, IZA <<https://bit.ly/3txb3U1>>
- Pissarides C. (2000), *Equilibrium unemployment theory*, Cambridge, MIT Press
- Quintini G., Martin J.P., Martin S. (2007), *The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries*, IZA Discussion Papers n.2582, Bonn, IZA <<https://bit.ly/3drFHsi>>
- Rinne U., Schneider M., Uhlenborff A. (2011), Do the skilled and prime-aged unemployed benefit more from training? Effect heterogeneity of public training programmes in Germany, *Applied Economics*, 43, n.25, pp.3465-3494
- Rosenbaum P., Rubin D.B. (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, *Biometrika*, 70, pp.41-55
- Sestito P., Viviano E. (2018), Firing costs and firm hiring. Evidence from an Italian reform, *Economic Policy*, 33, n.93, pp.101-130
- Sianesi B. (2008), Differential effects of active labour market programs for the unemployed, *Labour Economics*, 15, n.3, pp.370-399

### Irene Brunetti

i.brunetti@inapp.org

Ricercatrice in economia applicata presso l'Inapp e Project manager del progetto europeo *Modernizing Social Protection Systems in Italy*. I suoi interessi di ricerca riguardano le dinamiche del mercato del lavoro, la valutazione delle politiche attive e la mobilità socio-economica. Fra le pubblicazioni più recenti: Occupational mobility: Theory and estimation for Italy, (forthcoming) *The Journal of Economic Inequality*, 2023; Choose the school, choose the performance. New evidence on determinants of students' performance in eight European countries, *Applied Economics*, 2023.

### Andrea Ricci

an.ricci@inapp.org

Dirigente di ricerca in economia ed economia applicata presso l'Inapp dove coordina la Struttura di ricerca Imprese e lavoro. I suoi principali interessi di ricerca hanno per oggetto la valutazione delle politiche per il lavoro, l'economia del mercato del lavoro, l'organizzazione industriale e il comportamento delle imprese. È autore di numerose ricerche pubblicate su riviste nazionali e internazionali.

# Per un bilancio della Garanzia Giovani

## Evidenze dalle valutazioni e sfide di policy

**Silvia Ciampi**

ANPAL

**Cristina Lion**

ANPAL

**Katia Santomieri**

ANPAL

**Veronica Sciatta**

ANPAL

A quasi dieci anni dall'avvio della Garanzia Giovani, le valutazioni disponibili consentono di formulare un giudizio complessivo sul successo del Programma e riflettere sulle prospettive dell'iniziativa. L'articolo sintetizza gli esiti degli esercizi di valutazione realizzati a livello nazionale e regionale, approfondendo al contempo l'evoluzione della condizione dei giovani sul mercato del lavoro, anche alla luce dello shock pandemico del 2020. Si individuano infine le principali sfide per il prossimo futuro per una piena valorizzazione delle potenzialità del Programma.

*Ten years after the start of the Youth Guarantee Initiative, evaluation studies allow to formulate an overall assessment on the success of the programme and to consider future perspectives and developments. This paper summarises the results of several evaluation studies on YG carried out at national and regional level. At the same time, it analyses the trend of young people condition in the labour market, considering the 2020 pandemic shock. Finally, some relevant challenges for the future of the programme are identified.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-7

### Citazione

Ciampi S., Lion C., Santomieri K., Sciatta V. (2023), Per un bilancio della Garanzia Giovani. Evidenze dalle valutazioni e sfide di policy, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.101-114

### Parole chiave

Disoccupazione giovanile  
Politiche attive del lavoro  
Valutazione delle politiche

### Key words

*Youth unemployment  
Active labour policies  
Policy evaluation*

### Introduzione

A distanza di dieci anni, quale bilancio è possibile fare della Garanzia Giovani? Quali sono stati i principali risultati? Il problema della disoccupazione giovanile è stato affrontato in maniera adeguata? Le caratteristiche del fenomeno sono cambiate e in che maniera è opportuno affrontare le nuove sfide? Queste sono le principali domande che hanno guidato il contributo presentato di seguito.

La Garanzia Giovani nasce dalla Raccomandazione della Commissione europea (CE) dell'aprile

2013<sup>1</sup>, finalizzata a contrastare i preoccupanti trend della disoccupazione e inattività giovanile. Nel nostro Paese il fenomeno è stato ed è di particolare rilevanza e criticità: nel 2014 il 31,6% dei 15-29enni risultava disoccupato. Attraverso la Garanzia Giovani la CE ha avviato una sollecitazione concreta rivolta agli Stati membri di considerare la questione come una delle più cruciali sia dal punto di vista economico che sociale, di quegli anni. Nello specifico, la sollecitazione si è concretizzata nel mettere in campo azioni di contrasto all'inattività e alla disoccupazione

1 Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

ne mediante una 'garanzia' appunto, vale a dire che entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale tutti i giovani 15-24enni possano ricevere un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio extra-curricolare.

In Italia lo schema proposto dalla CE prende una forma più ampia, includendo anche la fascia di età tra i 25 e i 29 anni, a valle delle considerazioni relative alle specificità del mercato del lavoro italiano in cui, tra gli altri, è ben delineato il fenomeno dei NEET (Not in Education, Employment or Training)<sup>2</sup>, studiato nelle sue dinamiche, ma meno nelle sue componenti causali e motivazionali e, come si vedrà più avanti nel corso del presente contributo, ancora ben radicato nel nostro Paese. Le risorse iniziali espressamente destinate dall'Unione europea al nostro Paese sono state pari a 1,5 miliardi di euro. A queste se ne sono aggiunte altre di provenienza sia regionale che nazionale, nonché risorse comunitarie negli anni successivi. Intorno a questa priorità prende forma in Italia il Programma operativo nazionale - Iniziativa occupazione giovani (PON IOG), un programma interamente centrato su interventi di politica attiva, che ha operato in complementarità con il Fondo sociale europeo (FSE).

Le azioni che vengono proposte ai giovani e che derivano dalla filosofia della Garanzia Giovani si traducono pertanto in interventi di politica attiva del lavoro e con il risultato atteso prevalente dell'aumento dell'occupabilità e dell'occupazione. La strategia attraverso la quale la Garanzia Giovani prende forma in Italia introduce un modello innovativo di governance nella gestione degli interventi, raccordata tra Ministero del Lavoro (che svolge un ruolo di regia complessiva), Regioni e Provincia autonoma di Trento, che assumono il ruolo di soggetti delegati all'attuazione delle azioni di politica attiva sui territori. Se al livello centrale spetta la messa a punto della piattaforma tecnologica, la definizione del modello di *profiling* degli utenti e la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione, al livello locale spetta la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del programma e rispondere alle necessità dei territori.

Accanto al Piano italiano che individua le azioni comuni su tutto il territorio nazionale, ciascuna Regione definisce un proprio Piano attuativo (Piani di attuazione regionali - PAR), implementato per mezzo di convenzioni bilaterali con il Ministero del Lavoro. L'attuazione territoriale ha, quindi, comportato una declinazione regionale della strategia nazionale, che si è andata strutturando nel tempo all'interno di uno schema di azione unitario e condiviso, ma che ha consentito flessibilità significative, tanto che si sono via via delineati dei veri e propri modelli regionali di intervento per il contrasto alla disoccupazione e inattività dei giovani (Ciampi *et al.* 2015). In alcuni contesti la Garanzia Giovani ha affiancato interventi già esistenti, in maniera complementare, in altri essa è diventata il principale strumento di politica attiva<sup>3</sup>.

Per l'Italia la Garanzia Giovani ha permesso la sperimentazione di alcuni meccanismi di gestione delle politiche attive per il lavoro che hanno trovato una sintesi nell'ambito del D.Lgs. n. 150/2015. I principali riguardano:

- un nuovo modello di governance e l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), che si trova a svolgere un ruolo di raccordo tra Ministero del Lavoro e Regioni nell'attuazione del Programma;
- l'apertura di un portale unico di accesso alla Garanzia Giovani, che implica un'armonizzazione e integrazione degli archivi regionali delle politiche attive del lavoro e pone le basi per la realizzazione di un Sistema informativo unitario;
- una maggiore integrazione tra operatori pubblici e privati, funzionale alla successiva riforma dei servizi per l'impiego;
- il ventaglio degli interventi offerti, che spazia dai servizi di intermediazione, alle misure di politica attiva finalizzate ad accrescere le competenze dei giovani in funzione di quelle richieste dal mercato, alle misure dal lato della domanda di lavoro quali gli incentivi all'assunzione e all'autoimprenditorialità.

Tra il 2014 e il 2022 si sono registrati al Programma 1.712.975 giovani, di questi l'84,9% è stato preso in carico dai servizi competenti (centri per l'impie-

2 Nel 2010 l'Unione europea adotta il tasso di NEET come indicatore di riferimento sulla condizione delle nuove generazioni, considerandolo come misura delle difficoltà dei giovani rispetto al mondo del lavoro.

3 Su questo punto si veda l'analisi condotta in Ciampi *et al.* (2015).

go e agenzie per il lavoro). Gli interventi di politica attiva complessivamente erogati sono 1.089.211, in prevalenza tirocini extra-curricolari (56,7%) e incentivi occupazionali (19,1%) (Anpal 2022).

I principali risultati della Garanzia Giovani e del Programma IOG per il periodo che va dal 2014 sino ad oggi sono stati ampiamente trattati nei vari contributi dei soggetti istituzionali e non, che hanno svolto valutazioni e studi sull'argomento (Ciampi *et al.* 2015; Anpal 2019). In un momento come l'attuale, che si pone a cavallo tra due programmazioni, l'attenzione è particolarmente volta alla comprensione dei principali risultati con un punto di osservazione di lungo raggio, poiché si dispone di un tempo sufficientemente lungo di osservazione per valutare gli esiti delle azioni introdotte. Su questo punto il presente contributo tenta di fornire un quadro di sintesi attraverso una lettura ragionata dei risultati delle valutazioni effettuate, che hanno trattato i singoli strumenti di politica attiva del lavoro rivolti ai giovani e, in parallelo, una lettura degli indicatori del mercato del lavoro giovanile nell'arco temporale in questione, anche tenendo conto dell'impatto della crisi pandemica, al fine di mettere a fuoco le sfide per l'imminente futuro.

### 1. Evidenze sull'efficacia delle politiche sostenute dalla Garanzia Giovani

A partire dal 2015 sono state effettuate in Italia diverse analisi valutative sulla Garanzia Giovani e sulle politiche attive rivolte ai giovani e ai NEET riconducibili alla Garanzia, prevalentemente su impulso della Commissione europea<sup>4</sup>. La maggior parte di queste è stata realizzata a livello nazionale, ma è disponibile anche una serie di analisi valutative a livello regionale. Si tratta in prevalenza di studi sull'efficacia delle misure condotti con approccio controfattuale, che individuano l'occupazione come variabile di risultato<sup>5</sup>. In misura minore si trovano valutazioni sui processi di implementazione che sono spesso collegate alla performance delle misure o di specifici progetti, con l'obiettivo di isolare i colli di bottiglia e individuare possibili correttivi. Poco diffuse sono le valutazioni re-

lative alla soddisfazione degli utenti dei servizi e delle politiche, basate solitamente sulle opinioni raccolte mediante interviste. Occorre tenere presente che negli ultimi dieci anni la Commissione europea ha fortemente promosso l'utilizzo di metodi di valutazione in grado di individuare un nesso causale tra l'intervento cofinanziato e i risultati osservati al fine di sostenere politiche di coesione *evidence based* e questo ha indubbiamente contribuito alla diffusione di questo tipo di valutazioni.

Le valutazioni disponibili si collocano su tre livelli di articolazione delle policy, come esemplificato nella figura 1: alcune si focalizzano sull'efficacia del Programma nel suo complesso indipendentemente dal tipo di intervento in cui i giovani sono stati inseriti; altre guardano agli esiti di specifiche misure di politica attiva; altre infine approfondiscono l'attuazione di progetti spesso di natura sperimentale/prototipale. Un aspetto da considerare è che gli esercizi di valutazione si riferiscono a momenti di osservazione diversi nell'implementazione del Programma e che pertanto le conclusioni cui giungono vanno contestualizzate soprattutto rispetto all'andamento del ciclo economico in cui si collocano.

#### Programma

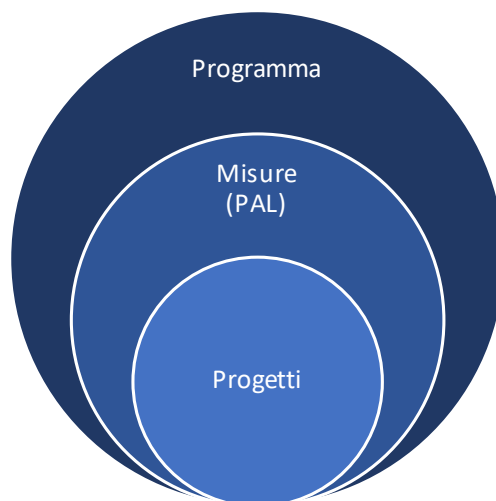
A livello di Programma sono state analizzate le valutazioni riportate nella tabella 1.

Considerando il Programma Garanzia Giovani, le evidenze di due successivi esercizi di valutazione realizzati a livello nazionale (Ciampi *et al.* 2015; Anpal 2019) evidenziano come la partecipazione a una misura di politica attiva produca un aumento della probabilità di inserimento occupazionale e in lavori di migliore qualità. In particolare, le valutazioni condotte con metodo controfattuale mostrano come la Garanzia Giovani abbia incrementato in media le chance occupazionali dei giovani trattati di 7,8 punti percentuali e, nel caso di giovani under 25, come l'incremento della probabilità media arrivi a 9,3 punti percentuali. Le valutazioni tengono conto del fatto che il Programma è stato attuato in contesti regionali molto differenti e quindi ipotizzano che, in

4 Il Regolamento (UE) 1304/2013, che disciplina il Fondo sociale europeo, all'art.19.6 stabilisce che la IOG sia valutata in termini di efficacia, efficienza e impatto, due volte durante il periodo di programmazione. La stessa Commissione ha realizzato una valutazione comparata sui Programmi IOG implementati nei diversi Stati membri con uno studio valutativo, che copre il periodo 2014-2018, che fornisce un bilancio dell'Iniziativa a livello europeo (European Commission 2020).

5 Nell'ambito di approcci di tipo controfattuale, gli studi considerati utilizzano metodi diversi: matching, diff-in-diff ecc. Per gli aspetti metodologici si rinvia agli specifici contributi citati nelle tabelle 1, 2 e 3.



**Figura 1. Dimensioni delle valutazioni e articolazione delle policy**

Fonte: elaborazione delle Autrici

**Tabella 1. Valutazioni di Programma**

Valutazioni	Programma	Risultato osservato	Periodo di osservazione	Area geografica
Ciampi <i>et al.</i> 2015	PON IOG	Esiti occupazionali	2014-2015	Nazionale
Anpal 2019	PON IOG	Esiti occupazionali Qualità del lavoro	2014-2018	Nazionale
Comi <i>et al.</i> 2022	PAR	Esiti occupazionali	2014-2021	Regionale
Abagnale <i>et al.</i> 2017	PAR	Esiti occupazionali	2014-2015	Regionale

Fonte: elaborazione delle Autrici

presenza di una uniforme implementazione su tutto il territorio, una stima standardizzata<sup>6</sup> porterebbe le chance occupazionali dei giovani trattati a +4 punti percentuali rispetto ai controlli. Un altro fenomeno evidenziato dalle valutazioni è che l'effetto medio del trattamento cresce al trascorrere del tempo di osservazione dalla presa in carico, passando da valori negativi nei primi 7 mesi successivi alla presa in carico, dovuto principalmente a un effetto lock-in, a valori positivi fino a +12,3 punti percentuali a 18 mesi. Inoltre, in un orizzonte temporale di 18 mesi, la probabilità per i giovani trattati (presi in carico, avviati a una misura e conclusi) di essere occupati nei tre semestri successivi di osservazione (t1, t2, t3) aumenta in media di +7,6 punti percentuali.

A livello regionale una recente valutazione condotta in Lombardia (Comi *et al.* 2022) rileva un impatto positivo sull'occupazione dei giovani: la probabilità di occupazione è di +10 p.p. per i giovani trattati rispetto

ai giovani che si sono solo registrati, e la probabilità di avere un lavoro a tempo indeterminato è di 15 p.p. più alta. L'effetto risulta negativo per la prima e la seconda settimana, ma già dalla terza diventa positivo e rimane tale per quelle successive. Questo vantaggio tende a calare dopo 6 mesi, ma rimane nel tempo comunque positivo e significativo per i trattati rispetto ai controlli. A differenza delle valutazioni precedentemente analizzate, l'effetto sull'occupazione appare più debole per i giovani NEET under 25. L'analisi considera anche il titolo di studio e rileva che la partecipazione alla Garanzia Giovani è particolarmente efficace per i giovani con il diploma di scuola secondaria superiore, mentre l'effetto non è statisticamente significativo per chi ha un titolo di studio inferiore al diploma e per i giovani in possesso di laurea. I risultati di uno studio valutativo sulla Garanzia Giovani (Abagnale *et al.* 2017) condotto in due regioni, Piemonte e Sardegna, portano a

6 La valutazione considera una media ponderata sull'intera popolazione teorica dei NEET.

conclusioni più sfumate: nel complesso si osserva un limitato effetto sull'aumento della probabilità di essere avviati al lavoro, ma le differenze territoriali appaiono marcate. In Piemonte l'introduzione della Garanzia Giovani ha comportato per gli eleggibili al Programma (under 29) un aumento di quasi 5 punti percentuali (+4,68) nella probabilità di essere avviati al lavoro entro un anno dalla registrazione, rispetto al gruppo di controllo (disoccupati con più di 29 anni). In Sardegna non emergono differenze significative tra i due periodi (prima e dopo l'avvio del Programma Garanzia Giovani) nelle probabilità di essere avviati al lavoro per i due gruppi considerati<sup>7</sup>.

### Misure

A livello di misura sono state analizzate le valutazioni riportate nella tabella 2.

Oltre al contesto territoriale, i risultati delle valutazioni sono correlati al tipo di politica cui hanno partecipato i giovani. Considerando l'incentivo all'assunzione finanziato dalla Garanzia Giovani, che ha rappresentato uno degli strumenti più utilizzati nell'ambito del Programma, un primo gruppo di valutazioni si focalizza sugli effetti osservati sull'occupazione dei giovani

assunti. Gli effetti appaiono positivi in termini di tenuta occupazionale, ossia maggiore tenuta contrattuale e minor tasso di dimissioni volontarie (Anpal 2021b): per la tenuta contrattuale i valori registrano un +15,9% a 12 mesi dall'avvio del contratto, e +18,9% a 36 mesi; il tasso di dimissioni volontarie passa da -30,1% a 12 mesi dall'avvio del rapporto, a -9,5% a 36 mesi. Tuttavia, lo studio sottolinea anche l'esistenza di un meccanismo di selezione del giovane NEET al trattamento, ossia l'utilizzo dell'incentivo da parte delle imprese per giovani che presentano già un alto potenziale di occupabilità e questo si riflette sui tassi di tenuta occupazionale che rimangono comunque elevati nel tempo. Un esercizio di valutazione condotto sull'incentivo occupazione Sviluppo Sud, non espressamente rivolto ai giovani ma che li ricomprende, conferma gli effetti positivi in termini di tenuta occupazionale per i beneficiari, ma mette anche in evidenza che l'effetto positivo risulta inferiore per gli under 24 rispetto ai giovani delle fasce di età immediatamente successive (Anpal 2021a): dopo 6 mesi dall'avvio di un lavoro incentivato, risulta ancora occupato il 92,5% dei lavoratori di età compresa tra i 25 e i 34 anni, rispetto all'87,8% di chi ha meno di 25 anni.

**Tabella 2. Valutazioni di misura**

Valutazioni	Misura	Risultato osservato	Periodo di osservazione	Area geografica
Anpal 2019	Tirocinio extra-curricolare Formazione	Esiti occupazionali	2014-2018	Nazionale
Comi <i>et al.</i> 2022	Incentivo all'assunzione	Tenuta occupazionale Fatturato e addetti	2014-2021	Regionale
Anpal 2021b	Incentivo all'assunzione	Tenuta occupazionale Tenuta contrattuale Livelli occupazionali imprese	2015	Nazionale
Anpal 2021a	Incentivo all'assunzione	Tenuta occupazionale Tenuta contrattuale	2019	Mezzogiorno
Brunetti <i>et al.</i> 2021	Incentivo all'assunzione	Assunzioni e cessazioni	2017	Nazionale
Ismeri 2018	Tirocinio extra-curricolare Formazione	Esiti occupazionali	2014-2018	Regionale
Sciclone <i>et al.</i> 2017	Tirocinio extra-curricolare	Esiti occupazionali	2012-2015	Regionale
ORML Marche 2021	Tirocinio extra-curricolare	Esiti occupazionali	2018-2020	Regionale

Fonte: elaborazione delle Autrici

<sup>7</sup> La valutazione ha utilizzato l'andamento delle assunzioni per i 30-40enni assumendo che esso incorpori tutti gli eventuali elementi esogeni che possono aver contribuito all'aumento nella probabilità di assunzione, come la ripresa della congiuntura economica, altre politiche del lavoro o l'evoluzione della normativa.

Guardando agli effetti prodotti dall'incentivo finanziato dalla Garanzia Giovani sulle imprese beneficiarie, le valutazioni disponibili si sono focalizzate sull'andamento dei livelli occupazionali delle imprese nei quattro anni successivi al trattamento (Anpal 2021b), ovvero sulle decisioni di assunzione e cessazione delle imprese (Brunetti e Ricci 2021) e, infine, sugli effetti indiretti in termini di crescita del fatturato e di addetti (Comi *et al.* 2022). Il primo lavoro evidenzia come le imprese che hanno assunto i giovani nel 2015 tramite l'incentivo registrano incrementi positivi nei livelli occupazionali anche negli anni successivi: l'incremento medio annuale dei saldi occupazionali stimato è pari a +0,19 unità rispetto a quanto ci si sarebbe aspettato nella situazione controfattuale. Questo risulta evidente soprattutto nel breve periodo, mentre nel medio lungo-periodo l'efficacia appare meno trasparente e l'*overshooting* iniziale nei saldi occupazionali tende ad esaurirsi con il trascorrere del tempo: alcune imprese si riposizionano su livelli di crescita inferiori a quelli pretrattamento, mentre altre imprese continuano a mantenere livelli superiori a quelli pretrattamento. Tuttavia, accanto a questa situazione che coinvolge le imprese beneficiarie, si osserva che altre imprese non beneficiarie mostrano saldi occupazionali medi negativi successivamente all'introduzione dello strumento. Il secondo esercizio di valutazione sull'efficacia degli incentivi osservata nei comportamenti delle imprese mette in evidenza che l'introduzione dell'incentivo per i giovani che si sono registrati al Programma nel 2017 produce nel breve periodo un aumento della quota di giovani neoassunti, anche se di entità molto contenuta (circa +1 p.p.). Emergono inoltre differenze territoriali importanti con un impatto positivo osservato più evidente per le imprese del Nord e del Centro Italia, mentre non si osservano effetti statisticamente significativi dal lato delle cessazioni. Il terzo studio sulle imprese è stato condotto in Lombardia e mostra come le imprese che hanno assunto un giovane attraverso un incentivo di Garanzia Giovani registrano un miglioramento sull'efficienza complessiva e una crescita in termini di fatturato, oltre che di addetti. Le piccole imprese sono quelle che presentano i risultati migliori: la valutazione conclude che ciò può essere associato al fatto che

l'incentivo consente una migliore selezione del personale e quindi garantisce un matching migliore tra competenze del giovane e bisogni dell'impresa. Per le imprese più grandi, invece, l'assunzione di giovani con incentivo non porta particolari benefici poiché, presumibilmente, incide in modo negativo sul turnover dei giovani lavoratori.

Anche per il tirocinio extracurricolare, misura che presenta buoni esiti in termini di inserimenti occupazionali, le valutazioni di efficacia segnalano risultati incoraggianti, se pur fortemente condizionati dall'aspetto territoriale: la valutazione condotta sul Programma (Anpal 2019) conclude che la partecipazione a un tirocinio incrementa le probabilità marginali di trovare un'occupazione al termine della misura di oltre il 100% entro i 2-3 mesi successivi. L'effetto di lock-in, che si verifica nel periodo iniziale durante il quale la partecipazione alla misura preclude al giovane la possibilità di avere il lavoro che avrebbe potuto ottenere in assenza della politica, si esaurisce dopo circa 12 mesi dalla presa in carico: in particolare dopo 12 mesi il tasso di occupazione dei tirocinanti è superiore di +3 p.p. rispetto alla situazione controfattuale; a 18 mesi dalla presa in carico l'effetto netto del tirocinio è pari a +9,5 p.p.

La valutazione sottolinea il fatto che nel lungo periodo il tirocinio extracurricolare risulta più efficace per le donne rispetto agli uomini (+12,1 p.p. rispetto a +8,1 p.p.).

L'efficacia del tirocinio ai fini dell'inserimento lavorativo appare confermata da alcune valutazioni realizzate a livello regionale (Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Marche), che mettono in evidenza specifici aspetti della misura. La valutazione condotta in Friuli-Venezia Giulia (Ismeri Europa 2018) considera l'efficacia del tirocinio sia nel confronto con la formazione, sia nel contesto del Programma in cui è inserita<sup>8</sup>: una prima evidenza è che partecipare a un tirocinio o a percorsi integrati di formazione e tirocinio offre un vantaggio superiore rispetto alla sola partecipazione a un corso di formazione (gruppo di controllo). Inoltre, è proprio la partecipazione a un tirocinio che determina un aumento del 5% sulla probabilità di essere occupati per coloro che hanno partecipato al Programma nel suo complesso. I tirocini hanno anche un effetto positivo sulla probabilità di avere un'occupazione a tempo indeterminato (+3%). Per le

8 Si tratta del Programma PIPOL - Piano integrato di politiche per l'occupazione e il lavoro.

giovani donne si registrano effetti positivi più rilevanti rispetto agli uomini, mentre i percorsi integrati formazione-tirocinio sembrano favorire maggiormente i giovani under 30, rispetto alla sola partecipazione al tirocinio. Un aspetto evidenziato da una valutazione condotta in Toscana (Sciclone *et al.* 2017) è che i tirocini si dimostrano più efficaci per i giovani che si affacciano per la prima volta nel mercato del lavoro, ovvero per coloro che hanno appena terminato il percorso di istruzione-formazione: per questi 'esordienti' la probabilità di essere avviati al lavoro registra +7% entro 12 mesi dall'avvio del tirocinio e +5% entro 18 mesi rispetto ai non partecipanti. Minore, e in alcuni casi trascurabile o negativo, il vantaggio che il tirocinio assicura a chi ha avuto precedenti esperienze di lavoro. Anche una valutazione realizzata nelle Marche (Osservatorio regionale mercato del lavoro 2021) rileva performance leggermente migliori in termini di esiti occupazionali per i giovani tirocinanti rispetto ai colleghi più adulti: in particolare, il 50,2% dei tirocinanti in Garanzia Giovani ha avuto un riscontro occupazionale positivo nei 3 mesi successivi alla conclusione del tirocinio, nella maggior parte dei casi nella stessa azienda che ha accolto il tirocinante, in prevalenza con contratti di lavoro di apprendistato e a tempo determinato<sup>9</sup>.

Considerando ora l'efficacia della formazione, la valutazione di Programma segnala che nei 18 mesi successivi alla partecipazione l'effetto sui trattati è sempre negativo per effetto del lock-in, ma tende a ridursi progressivamente (Anpal 2019): a 18 mesi dalla presa in carico il 31,2% di chi ha svolto una formazione è occupato, contro il 40,4% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale. Altri studi

evidenziano che esiste una relazione tra le caratteristiche dei percorsi e gli esiti occupazionali: in particolare migliori performance si osservano per i partecipanti a percorsi formativi più lunghi e strutturati, mentre esperienze di formazione reiterate possono avere conseguenze indesiderate in quanto i giovani 'intrappolati' nei percorsi rischiano di diventare poco attraenti per i datori di lavoro (Ismeri Europa 2018). In ogni caso, tra gli altri strumenti finalizzati all'occupabilità, la formazione rappresenta un investimento per accrescere le opportunità di trovare un lavoro più stabile e più rispondente alle proprie competenze nel medio-lungo periodo.

### Progetti

A livello di progetto sono state analizzate le valutazioni riportate nella tabella 3.

Con riferimento agli interventi finanziati da Garanzia Giovani finalizzati a sostenere l'autoimpiego, le valutazioni disponibili riguardano sia i percorsi di accompagnamento, che gli incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. La valutazione condotta sul Fondo rotativo nazionale SELFIEmployment segnala in primo luogo la difficoltà dei giovani di accedere ai finanziamenti a causa di problemi di natura burocratica e amministrativa e procedure troppo rigide e non disegnate a misura del target cui l'intervento si rivolge (Anpal 2018). D'altra parte, la valutazione di efficacia mostra che le imprese finanziate fanno registrare tassi di sopravvivenza più elevati rispetto a quelle che non hanno ricevuto un credito: in particolare le imprese sussidiate rimangono attive più a lungo, garantendo opportunità di occupazione e di reddito più durevoli di quanto osservato in

**Tabella 3. Valutazioni di progetto**

Valutazioni	Progetto	Risultato osservato	Periodo di osservazione	Area geografica
Anpal 2018	Incentivo per la creazione di impresa - <i>SELFIEmployment</i>	Accesso al credito	2017-2018	Nazionale
Anpal 2021c	Accompagnamento alla creazione di impresa - <i>Yes I start up</i>	Accesso al credito Tassi di sopravvivenza imprese	2019-2020	Nazionale
Sciclone <i>et al.</i> 2017	Incentivo per la creazione di impresa - <i>Fare impresa</i>	Tassi di sopravvivenza imprese	2012-2015	Regionale
Ipres 2020	Accompagnamento alla creazione di impresa - <i>PIN pugliesi innovativi</i>	Competenze e empowerment	2016-2019	Regionale

Fonte: elaborazione delle Autrici

9 Sulla relazione tra qualità del tirocinio e qualità del lavoro si veda Lion *et al.* (2020).

assenza del prestito (Anpal 2021c). Anche i risultati della valutazione di uno specifico strumento finanziario implementato in Toscana (Sciclone *et al.* 2017) mostrano che il sostegno ha garantito alle imprese beneficiarie migliori prospettive di sopravvivenza e ha condotto le stesse imprese, nel tempo, ad assumere nuovi lavoratori. La maggiore sopravvivenza delle imprese consente opportunità di occupazione e di reddito più durevoli rispetto a quanto si sarebbe avuto in assenza di incentivo.

Le valutazioni disponibili sulle misure di accompagnamento all'avvio del lavoro autonomo e alla creazione di impresa si collocano a livello di singole esperienze progettuali, il cui grado di generalizzazione appare limitato. Tuttavia, data la natura spesso 'sperimentale' delle azioni considerate, queste valutazioni pongono l'attenzione soprattutto sugli aspetti implementativi e procedurali che possono essere determinanti per il buon esito della misura, facendo emergere anche effetti inattesi. È il caso di due valutazioni condotte su progetti di accompagnamento alla creazione di impresa propedeutici all'accesso al credito, che prevedono l'erogazione di moduli di formazione e di servizi. Le evidenze raccolte sul Progetto Yes, I start up (Anpal 2021c) segnalano maggiori probabilità di successo nel successivo accesso al credito tra i giovani più adulti, con precedenti esperienze formative e/o lavorative, piuttosto che tra i giovanissimi in cerca di occupazione. Tuttavia, i percorsi di formazione e accompagnamento sembrano svolgere una funzione di empowerment soprattutto per i giovani più svantaggiati rafforzandone l'occupabilità e, comunque, si configurano come misura di politica attiva del lavoro nella misura in cui sono finalizzati a rimuovere le barriere all'ingresso per i giovani, ai quali mancano conoscenze e skill specifiche e che hanno maggiori difficoltà di accesso al credito.

La valutazione condotta in Puglia sul Progetto PIN-Pugliesi innovativi (Ipres 2020), orientato al finanziamento di progetti innovativi a vocazione imprenditoriale, ha messo in luce che la misura ha riscosso un maggiore successo tra i giovani che avevano già alle spalle un proprio compiuto percorso di formazione (spesso già occupati), piuttosto che tra i NEET o tra i giovanissimi in cerca di occupazione. Per i primi le misure di accompagnamento previste dal progetto, come la promozione dell'apprendimento tra pari, l'incontro e lo scambio di competenze provenienti da professionalità diverse ma contigue all'attività svol-

ta, dimostrano di avere effetti positivi non solo sulle competenze imprenditoriali, ma anche sul piano dell'accrescimento delle competenze personali.

In sintesi, le valutazioni considerate segnalano che nel complesso la partecipazione alla Garanzia Giovani si è dimostrata efficace in termini di aumento delle chance occupazionali dei giovani NEET, ma che tale efficacia è fortemente correlata non solo alle caratteristiche dei giovani, ma anche alla misura di politica attiva, alle sue caratteristiche e al suo disegno (figura 2). Inoltre, l'efficacia può dispiegarsi in un lasso temporale variabile. A ciò si aggiunge la variabile territoriale che, tuttavia, può essere considerata un elemento esogeno rispetto alla politica.

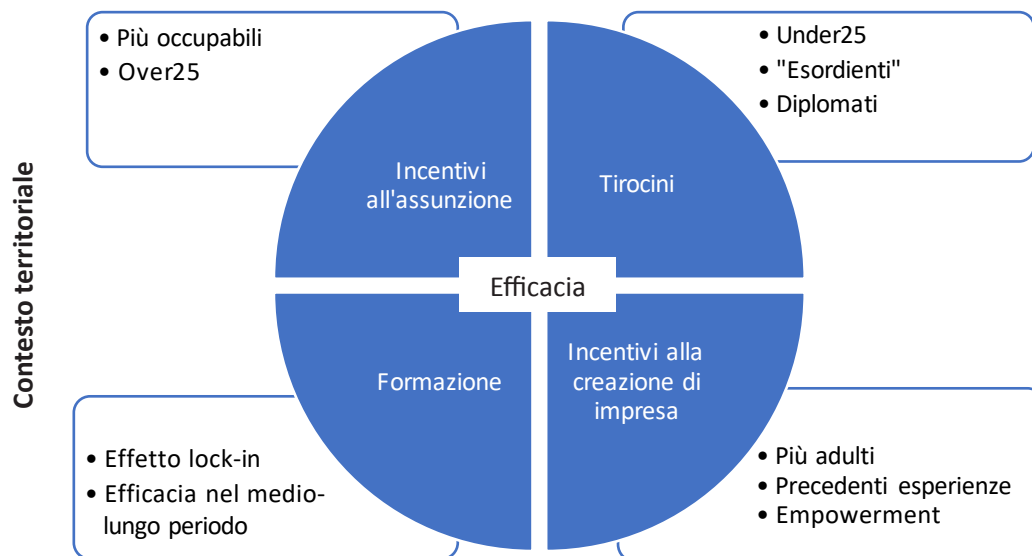
## 2. Perché è ancora importante parlare di giovani

Come visto nel paragrafo precedente, l'efficacia delle politiche è fortemente correlata alle caratteristiche dei giovani a cui sono destinate. I giovani presentano elementi di fragilità in parte legati alla criticità del passaggio dal sistema di istruzione e formazione al mondo del lavoro, ma anche a causa della loro limitata o inesistente esperienza professionale e, nei periodi di crisi, pagano di più sia in termini occupazionali che sociali, rispetto ai lavoratori più anziani e con maggiore esperienza. Questo si è verificato con la crisi finanziaria del 2008 che ha portato l'Europa a prendere provvedimenti sul piano normativo, confluiti nella Garanzia Giovani, che hanno contribuito a rafforzare l'occupabilità dei giovani. L'analisi degli indicatori del mercato del lavoro mostra, effettivamente, un miglioramento negli anni in cui gli interventi sono stati implementati, almeno fino alla diffusione del Covid-19, anche dovuto al superamento degli effetti della crisi economico-finanziaria del 2008-2009.

Il tasso di disoccupazione giovanile in Europa, dopo aver raggiunto il picco del 19,8% nel 2013, diminuisce progressivamente di quasi 8 p.p. raggiungendo nel 2019 l'11,9%. Per i giovani italiani il momento più critico è rappresentato dal 2014, anno in cui il 31,6% dei 15-29enni risulta disoccupato, percentuale che tocca il 45% per i residenti nelle regioni meridionali. Durante gli anni di attuazione della Garanzia Giovani in Italia la situazione per i giovani migliora e nel 2019 il tasso di disoccupazione si assesta al 22,4%, con una contrazione di quasi 10 p.p. rispetto al 2014.

Nel corso del 2020 tale indicatore ha ripreso a salire in tutta Europa come effetto della crisi pande-

**Figura 2. Sintesi dei risultati delle valutazioni per misura di politica attiva**



Fonte: elaborazione delle Autrici

mica, che ha avuto un forte impatto non solo sulla relazione già difficile tra giovani e mercato del lavoro, ma anche sulla partecipazione al sistema di istruzione e formazione e sulla sua qualità. In Italia le ripercussioni sul tasso di disoccupazione giovanile sono state più contenute rispetto alla media dei Paesi europei e questo è vero soprattutto per i giovani del Mezzogiorno. Parte di questo aumento è stato riassorbito nel corso del 2021, tornando sui valori pre pandemia (figura 3).

Se si guarda al dettaglio di genere dal 2014 al 2019 la disoccupazione diminuisce in maniera rilevante sia per gli uomini che per le donne e, nel corso del tempo, la distanza di genere si contrae, anche se permane lo svantaggio femminile. Anche considerando le classi di età si osservano dinamiche differenti, nello specifico: sono i giovani under 25 a presentare livelli di disoccupazione più elevati rispetto ai più adulti. Tuttavia, sono i più giovani che registrano una riduzione più consistente del tasso di disoccupazione nel periodo considerato (-13,5 p.p., rispetto al -6 p.p. dei 25-29enni).

Nel 2021 gli effetti della crisi pandemica si manifestano maggiormente sugli uomini e sui più giovani. In particolare, il tasso di disoccupazione maschile riprende a salire, mentre quello femminile continua a

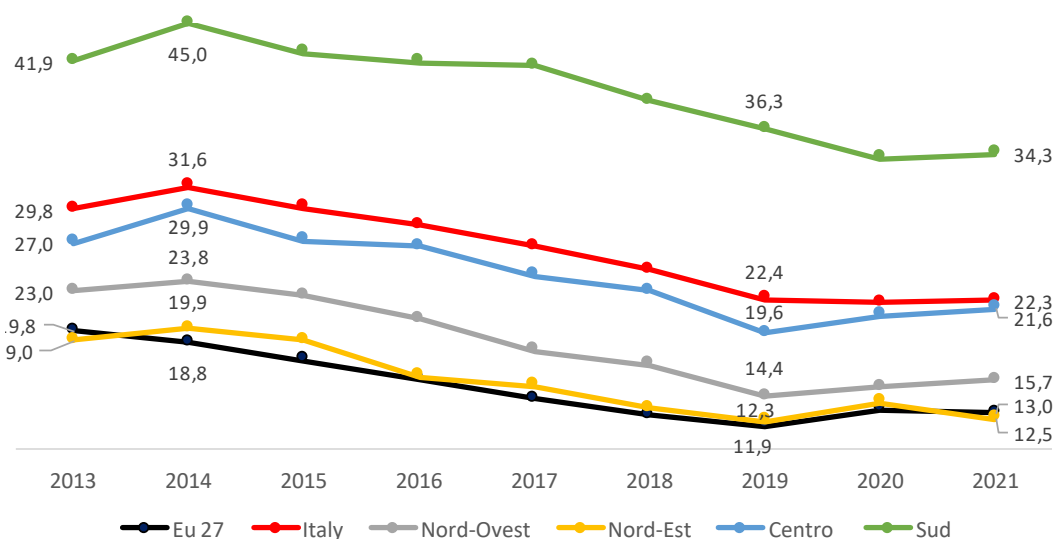
scendere e questo può essere in parte spiegato con il fatto che le donne hanno avuto più probabilità di uscire dal mercato del lavoro e diventare inattive anche per il maggior carico di cure che ne è conseguito. Per i giovani più adulti il tasso di disoccupazione rimane sostanzialmente stabile, mentre cresce per gli under 24 (figura 4).

Lo specifico indicatore sui NEET<sup>10</sup> mette in evidenza ulteriori dinamiche nell'andamento temporale. Tra il 2013 e il 2019 si osserva una diminuzione dell'incidenza dei NEET<sup>11</sup> in tutti i Paesi europei, Italia compresa, con una inversione di tendenza temporanea nel 2020 dovuta all'impatto negativo della pandemia da Covid-19.

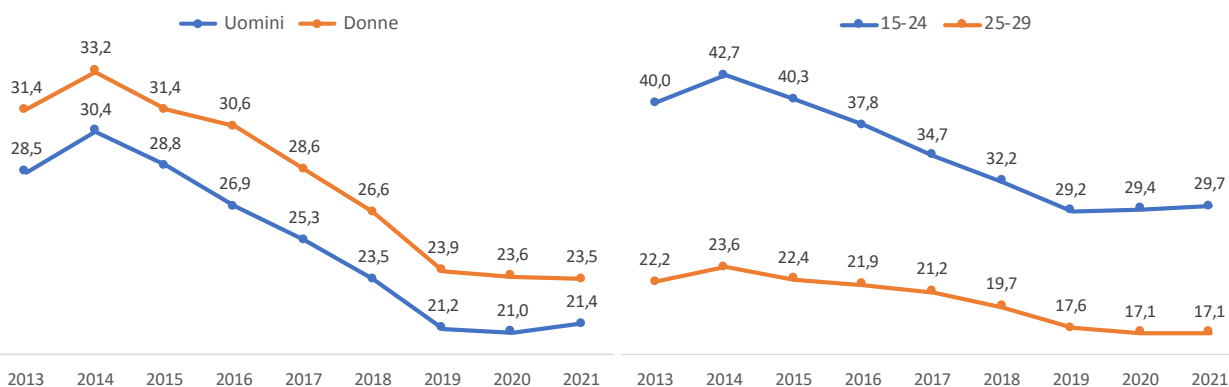
La diminuzione dell'incidenza dei NEET tra i giovani italiani ha riguardato sia gli uomini che le donne ma non in egual misura: il divario di genere tende ad aumentare nel corso del tempo in favore degli uomini, raggiungendo l'ampiezza massima nel 2019. In relazione all'età, l'incidenza dei NEET è maggiore tra i 25-29enni e minore tra i più giovani che hanno probabilità più elevate di essere impegnati nel percorso formativo. In generale, i dati mostrano come tra il 2014 e il 2019, in concomitanza con l'attuazione delle misure Garanzia Giovani il tasso di NEET dimi-

10 Per meglio cogliere le difficoltà dei giovani nell'accesso al mercato del lavoro si può far ricorso al tasso di NEET, che è un indicatore migliore del tasso di disoccupazione, nella misura in cui per essere disoccupati è necessario essere nella forza lavoro, mentre l'incidenza dei NEET considera l'intera popolazione (ILO 2022).

11 Occorre considerare che la partecipazione al Programma Garanzia Giovani determina l'uscita dalla condizione di NEET.

**Figura 3. Tasso di disoccupazione 15-29 anni per area geografica (anni 2013-2021) (val.%)**


Fonte: elaborazioni Anpal su dati Eurostat

**Figura 4. Tasso di disoccupazione per genere (15-29 anni) e classi di età in Italia (anni 2013-2021) (val.%)**


Fonte: elaborazioni Anpal su dati Eurostat

nuisce in maniera più evidente per i 20-24enni. Dal punto di vista della condizione occupazionale<sup>12</sup> nel periodo 2014-2019 la quota di NEET inattivi rimane più o meno costante intorno al 14% (con un'incidenza maggiore tra le donne), a fronte di una diminuzione progressiva dei NEET in cerca di occupazione.

Il trend positivo si interrompe a partire dal 2020 e nel 2021 l'Italia risulta essere il Paese europeo con la più alta incidenza di NEET 15-29enni (23,1%), ri-

spetto a una media EU27 del 13,1%. Tuttavia, l'incidenza dei NEET in Italia è fortemente condizionata dal contesto territoriale, con una percentuale che nel Mezzogiorno supera il 32% nel 2021. L'aumento dei NEET ha riguardato tutte le classi di età, ma l'impatto del Covid-19 è stato maggiore per i più adulti (25-29 anni). Inoltre, la percentuale di giovani non interessati a cercare lavoro, perché indisponibili o scoraggiati, passa dal 14% del 2019 al 15,7% del 2020, 18,6% se

<sup>12</sup> L'analisi dei NEET per condizione occupazionale distingue i giovani tra disoccupati e inattivi. A differenza dei primi, che cercano lavoro ma non lo trovano, gli inattivi rappresentano la parte più vulnerabile dei giovani (chi non cerca lavoro o ha smesso di cercare), quella che maggiormente rischia l'emarginazione sociale (Rosina 2020).

si considerano le sole donne (figura 5).

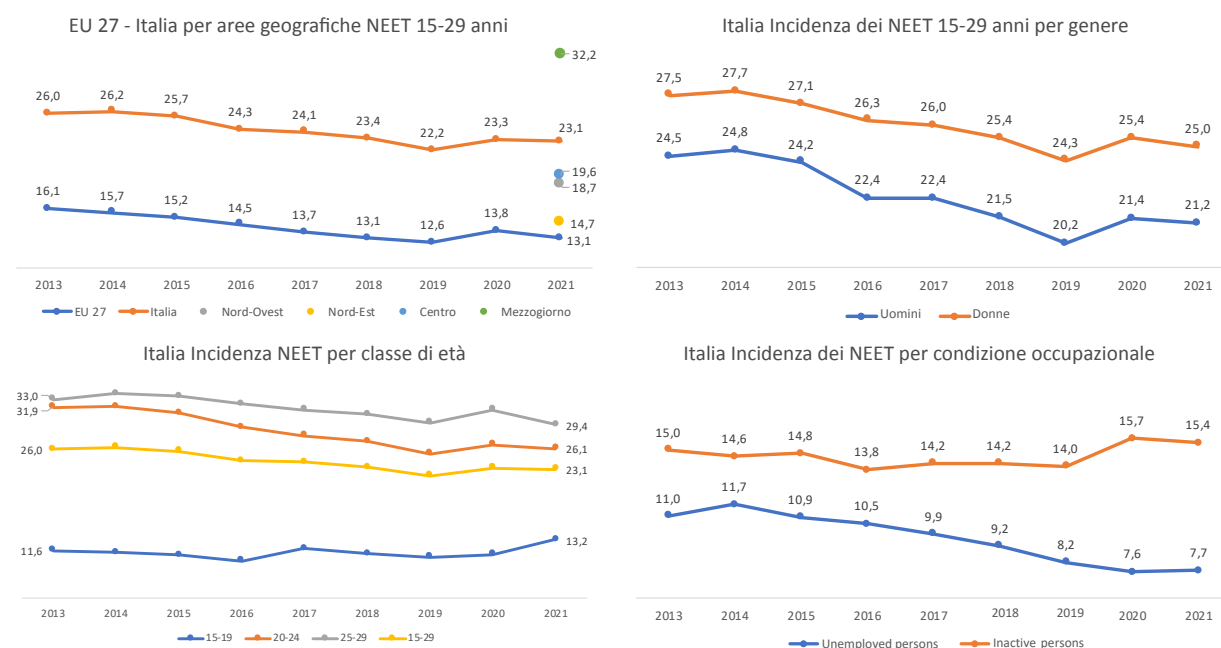
È proprio su questo fenomeno che appare opportuno focalizzare l'attenzione. I dati Istat consentono di fare un approfondimento sulla 'disponibilità a lavorare', distinguendo all'interno degli inattivi quelli che non cercano ma sarebbero disponibili a lavorare (forze di lavoro potenziali) nel caso si presentasse loro un'occasione e quelli non disponibili (inattivi in senso stretto). A livello nazionale nel 2021, con la ripresa del mercato del lavoro post pandemia, aumentano i NEET disoccupati, ovvero chi non ha un lavoro ma lo sta attivamente cercando, e diminuiscono quelli appartenenti alle forze di lavoro potenziali. Per quanto riguarda gli inattivi aumenta tra i NEET la quota di coloro che non cercano un impiego e non sarebbero disponibili a lavorare (+3,9 p.p. rispetto al 2019), più frequentemente donne (44,2%), con responsabilità familiari di cura e assistenza a bambini o adulti non autosufficienti. Tra i NEET la quota di inattivi è maggiore per i giovani con al più un titolo secondario inferiore (45,1%), soprattutto se donne (56,8%). L'inattività è minima nel Mezzogiorno, dove il 71% dei NEET si dichiara interessato al lavoro (disoccupati o forze di lavoro potenziali), a indicare come in quest'area del Paese, dove si concentra la maggior parte dei giovani che non studiano e non lavorano, le minori opportunità lavorative pesino di più sulla condizione di NEET

(Istat 2022). Se da un lato i NEET del Mezzogiorno sono maggiormente interessati al lavoro, dall'altro questa ricerca si dimostra più problematica. Nel 2021 cresce la quota dei NEET disoccupati di lunga durata, alla ricerca attiva di lavoro da almeno 12 mesi, passando dal 44,9% del 2020 al 51,6%; questi risiedono prevalentemente nel Mezzogiorno, dove rappresentano il 61% dei NEET disoccupati. Se i NEET disoccupati sono giovani più attenti alle dinamiche del mercato del lavoro e dunque più facilmente integrabili, tuttavia, quando la ricerca di un'occupazione si prolunga nel tempo cresce il rischio di transito all'area dell'inattività (figura 6).

### 3. Principali sfide di policy

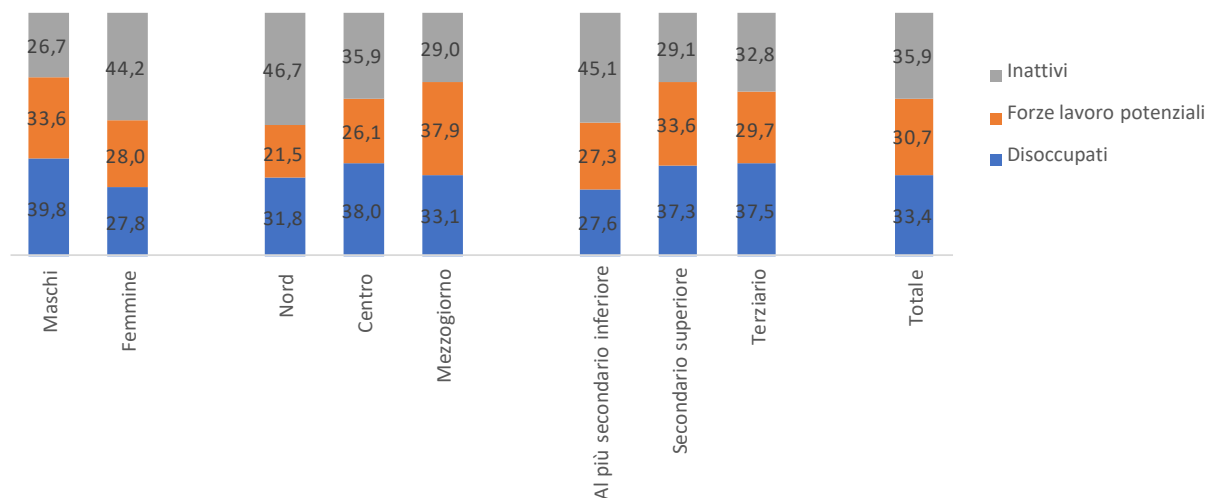
Le evidenze raccolte mostrano come le politiche attive del lavoro abbiano avuto un impatto positivo sull'occupazione e sull'occupabilità dei giovani, aumentando la probabilità di trovare un lavoro. Al contempo, i principali indicatori del mercato del lavoro fanno registrare un miglioramento della condizione dei giovani in concomitanza con l'attuazione delle misure della Garanzia Giovani, almeno fino a prima della pandemia. Ma, a fronte di una diminuzione dei tassi di disoccupazione e dell'incidenza dei NEET sulla popolazione giovanile, in Italia il fenomeno continua ad assumere dimensioni preoccupanti sia nel

**Figura 5. Incidenza dei NEET 15-29 anni per area geografica e per genere (anni 2013-2021) (val.%)**



Fonte: elaborazioni Anpal su dati Eurostat e Istat



**Figura 6. Incidenza dei NEET 15-29 anni per condizione occupazionale, genere e ripartizione geografica (anno 2021) (val.%)**

Fonte: elaborazioni Anpal su dati Istat

confronto con gli altri Stati membri che per i consistenti divari tra le aree geografiche del Paese. Con la pandemia la condizione giovanile è peggiorata con un impatto negativo non solo sulla partecipazione al lavoro, ma anche sulle loro condizioni di lavoro e di vita e sul loro benessere mentale (Eurofound 2021). Affrontare il problema della disoccupazione e dell'inattività giovanile continua, dunque, a rappresentare una sfida importante per il nostro Paese, soprattutto per quella parte di giovani appartenenti alle fasce più svantaggiate, *'hard to reach'*, difficile da agganciare e da coinvolgere in progetti lavorativi e/o sociali (Rosina *et al.* 2021).

Il target NEET, pur vivendo una stessa condizione di esclusione derivante dall'assenza di un lavoro, si configura come un gruppo eterogeneo che presenta al suo interno problematicità, bisogni e prospettive differenti. In particolare, i NEET inattivi sono i più vulnerabili, o perché costretti a rinunciare al lavoro per dedicarsi ad altre attività (per esempio attività di cura che sono aumentate in seguito alla pandemia) o perché scoraggiati. La loro incidenza è maggiore soprattutto tra le donne, i meno istruiti e i residenti al Nord. Al Sud prevale la quota di NEET alla ricerca di lavoro o disponibili a lavorare, ma per questi giovani è maggiore la probabilità che la ricerca si protragga nel tempo. Rimanere nella condizione di NEET, anche perché scoraggiati, aumenta il rischio di impoverimento del capitale sociale e umano e può avere un *'effetto cicatrice'* di lunga durata in termi-

ni di percorsi di carriera e guadagni futuri (D'Isanto 2012). La permanenza nella condizione di NEET tende inoltre a far entrare i singoli in una spirale negativa (ActionAid e CGIL 2022): al fatto di non studiare e di non lavorare si associano spesso altre dimensioni come una scarsa autonomia, una mancanza di partecipazione civica e di esercizio di cittadinanza. La condizione di NEET è di fatto associata a una diminuzione della prospettiva progettuale e a un degrado della relazione di fiducia con il mondo circostante (Istituto Toniolo 2021).

Uno dei limiti che la Commissione europea ha evidenziato rispetto all'attuazione della Garanzia Giovani in Italia riguarda la difficoltà a raggiungere i giovani più vulnerabili e i più svantaggiati, che avrebbero dovuto essere i principali beneficiari delle politiche pubbliche sostenute dalla Garanzia. Questa difficoltà è confermata dalle analisi disponibili sull'attuazione delle misure (Anpal 2022). Un ambito di riflessione è rappresentato pertanto dall'*outreach*. Su questo punto diversi contributi sottolineano l'importanza di tutti gli aspetti da implementare per strutturare vere e proprie *'strategie di prossimità'* (Rosina *et al.* 2021): creare reti che presidiano il territorio, attivare collaborazioni con le istituzioni locali, porre le basi di una coprogettazione che coinvolga i Comuni circa un metodo efficace nell'emersione e intercettazione dei NEET ecc. Questa è di fatto una prima sfida per il prossimo futuro.

Nella Raccomandazione 2020 sulla Nuova Garanzia Giovani<sup>13</sup> si rafforza la necessità, tra le altre cose, di una maggiore comprensione delle caratteristiche dei NEET, per migliorare e aumentare il loro coinvolgimento. L'acronimo NEET in effetti rappresenta una categoria in grado di raccogliere al suo interno una grande varietà di situazioni e ciò rende imprescindibile un ulteriore passaggio, di volta in volta definito diversificazione (Rosina *et al.* 2021), clusterizzazione (ActionAid e CGIL 2022), profilazione (Anpal 2019), al fine di cogliere a pieno la complessità del fenomeno. Analisi più puntuali saranno necessarie per progettare misure di politica attiva più mirate, maggiormente disegnate su specifici target. Non è più pensabile, pertanto, parlare di NEET in senso globale e immaginare interventi comuni, occorre tradurre in

pratica operativa questa consapevolezza diversificando le misure di intervento.

Questa impostazione sembra essere valida già per le misure osservate attraverso le valutazioni e, pertanto, andrebbe perseguita con più determinazione nel futuro. Al di là della misura di politica attiva in cui sono inseriti, sono proprio le caratteristiche dei giovani NEET, in particolare l'età e il titolo di studio, che sembrano avere avuto un impatto sugli esiti della partecipazione dal punto di vista dell'occupazione e che la combinazione misura/caratteristiche del giovane è determinante per il successo della politica. Ciò porta a concludere che, data la diversità dei NEET, interventi più *tailor-made* e una migliore definizione dei criteri di accesso potranno in futuro evitare effetti di spiazzamento e/o di selezione.

## Bibliografia

- Abagnale G., Bevilacqua V., Briotti G., Caporale G.M., Di Falco C. (2017), *Mercato del lavoro e Garanzia Giovani. Come sono cambiati canali e probabilità d'ingresso nel mondo del lavoro per gli under-29. Piemonte e Sardegna. Documento di valutazione n. 2*, Roma, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica, luglio
- ActionAid, CGIL nazionale (2022), *NEET tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani*, Roma, Futura Editrice
- Anpal (2022), *Garanzia Giovani in Italia*, Nota mensile 11/2022, Collana Focus Anpal n.147, Roma, Anpal
- Anpal (2021a), *Incentivi per l'occupazione finanziati dal PON SPAO: Analisi valutativa dell'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud 2019*, Collana Focus Anpal n.123, Roma, Anpal
- Anpal (2021b), *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*, Collana Focus Anpal n.105, Roma, Anpal
- Anpal (2021c), *Rapporto di valutazione in itinere Progetto Yes I Start Up - formazione per l'avvio d'impresa*, Collana Biblioteca Anpal n.19, Roma, Anpal
- Anpal (2019), *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Pon log*, Collana Biblioteca Anpal n.5, Roma, Anpal
- Anpal (2018), *Rapporto di valutazione in itinere Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment*, Collana Biblioteca Anpal n.3, Roma, Anpal
- Brunetti I., Ricci A. (a cura di) (2021), *Imprese, lavoro e politiche pubbliche: analisi ed evidenze empiriche*, Inapp Report n.21, Roma, Inapp
- Ciampi S., Lion C., Stocco P. (a cura di) (2015), *Primo rapporto di valutazione del programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani al 31 dicembre 2015. Previsto dal Regolamento (Ue) n. 1304, art. 19, comma 6*, Roma, Isfol
- Comi S., Grasseni M., Ramella T., Resmini L., Rocca M., (a cura di) (2022), *La Garanzia può fare la differenza? Risultati del programma Garanzia Giovani in Lombardia*, Rapporto finale, Missione valutativa 27/2021, Milano, Regione Lombardia
- D'Isanto F. (2012), Scarring effect of unemployment e disoccupazione giovanile, in Garofalo A., Musella M., *I circoli viziosi della disoccupazione e le politiche giovanili del lavoro: Il ruolo del Terzo settore*, Napoli, De Frede Editore, pp.2-20
- Eurofound (2021), *Impact of COVID-19 on young people in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2020), *Evaluation of the ESF and YEI Support to Youth Employment*, Commission Staff Working Document Evaluation {SWD (2020) 217 final} Brussels, 24.9.2020 SWD (2020) 216 Final
- ILO (2022), *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people*, Geneva, ILO

13 Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

- Ipres (2020), *Intervento di valutazione in itinere relativo alle politiche giovanili iniziativa "Pugliesi innovativi-PIN". Report finale*, Bari, Fondazione Ipres
- Ismeri Europa (2018), *Primo rapporto tematico di valutazione. I risultati di PIPOL. Regione Friuli-Venezia Giulia*, Roma, Ismeri Europa
- Istat (2022), *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali anno 2021*, Statistiche report, 25 ottobre, Roma, Istat
- Istituto Toniolo (2021), *Rapporto Giovani 2021*, Bologna, il Mulino
- Lion C., Lupo V., Santomieri K., Sciatta V. (2020), *Do high quality traineeship help to find better jobs? Evidence from a survey on the participants in the Youth Guarantee Program*, Astril Working paper n.53, Roma, Astril
- Osservatorio regionale mercato del lavoro (2021), *Analisi sull'impatto dei tirocini extra-curricolari e delle borse lavoro nella Regione Marche*, Ancona, Regione Marche
- Rosina A. (2020), *I NEET in Italia. Dati, esperienze, indicazioni per efficaci politiche di attivazione*, Roma, StartNet Italia <<https://bit.ly/3KZGUHZ>>
- Rosina A., Marta E., Marzana D., Ellena A., Cerruti G. (a cura di) (2021), *Intercettare i NEET: strategie di prossimità*, Osservatorio giovani dell'Istituto Toniolo <<https://bit.ly/43yh0Cj>>
- Sciclone N., Cappellini E., Maitini M.L., Patacchini V., Iommi S., Ravagli L., Faraoni N., Mariani M. (a cura di) (2017), *Effetto GiovaniSi. Analisi e valutazioni sul progetto della Regione Toscana per l'autonomia dei giovani*, I libri di GiovaniSi, Firenze, Irpet

### Silvia Ciampi

[silvia.ciampi@anpal.gov.it](mailto:silvia.ciampi@anpal.gov.it)

Ricercatrice senior presso l'Anpal. Si è occupata di valutazione delle politiche di coesione, in particolare del Fondo sociale europeo, e di *capacity building* della valutazione. Ha sviluppato competenze sulla valutazione dell'implementazione di progetti e strumenti di policy, sulla valutazione delle politiche attive del lavoro e di sviluppo locale e territoriale. Ha fatto parte del Nucleo di valutazione e controllo della Agenzia per la Coesione territoriale.

### Cristina Lion

[cristina.lion@anpal.gov.it](mailto:cristina.lion@anpal.gov.it)

Ricercatrice senior presso l'Anpal. A partire dal 1996, nell'ambito delle politiche di coesione, si è occupata di monitoraggio e valutazione dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo, sia sotto il profilo metodologico che di analisi valutativa. In Anpal l'attività di ricerca si è focalizzata sulle politiche attive del lavoro, con particolare riferimento a quelle destinate ai giovani e, più di recente, ai beneficiari del Programma Garanzia occupabilità dei lavoratori.

### Katia Santomieri

[katia.santomieri@anpal.gov.it](mailto:katia.santomieri@anpal.gov.it)

Collaboratrice di ricerca presso l'Anpal. Ha svolto attività di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche e della governance nell'ambito dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo e, attualmente, si occupa delle politiche attive del lavoro, con particolare riferimento a quelle destinate ai giovani. Ha fornito contributi alla monografia Anpal, *Verso la nuova Garanzia Giovani*, Biblioteca Anpal 21/2022.

### Veronica Sciatta

[veronica.sciatta@anpal.gov.it](mailto:veronica.sciatta@anpal.gov.it)

Collaboratrice di ricerca presso l'Anpal. Dal 1999 si è occupata, dapprima, di attività di indirizzo e gestione dei programmi e progetti europei cofinanziati dal Fondo sociale europeo nell'ambito delle politiche di coesione e, successivamente, ha svolto attività di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche con particolare attenzione alle politiche attive del lavoro destinate ai giovani. Ha fornito contributi alla monografia Anpal, *Verso la nuova Garanzia Giovani*, Biblioteca Anpal 21/2022.

# L'intermediazione digitale dei trasferimenti monetari

## La gestione dei buoni spesa della piattaforma welfareX© durante la pandemia: tra nuovi profili di utenza e feedback non convenzionali

Luca Faustini

CGMoving

Flaviano Zandonai

Consorzio Nazionale CGM

La pandemia da Covid-19 ha imposto un drastico e repentino ripensamento dei sistemi di welfare, non solo in campo sanitario. Tra le varie misure si segnalano i 'buoni spesa alimentari', ovvero trasferimenti monetari volti a sostenere i consumi alimentari di persone e famiglie in difficoltà. Il paper analizza il caso della piattaforma welfareX© che ha digitalizzato il processo di assegnazione dei buoni, consentendo di profilare i beneficiari e di raccogliere i loro feedback anche attraverso modalità non convenzionali, ma comunque ricche di apprendimenti per comprendere i percorsi di trasformazione digitale del welfare.

*The Covid-19 pandemic imposed a quick and drastic rethinking of welfare systems, not only in the health sector. Among the various measures are 'food vouchers', i.e. monetary transfers aimed at supporting the food consumption of vulnerable or low-income people and families. The paper analyzes the case of the welfareX© platform that has digitalized the voucher allocation process, making it possible to profile beneficiaries and collect their feedback also through unconventional, but nevertheless information-rich ways of understanding the path of the digital transformation of the welfare system.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-01-8

### Citazione

Faustini L., Zandonai F. (2023), L'intermediazione digitale dei trasferimenti monetari. La gestione dei buoni spesa della piattaforma welfareX© durante la pandemia: tra nuovi profili di utenza e feedback non convenzionali, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.115-126

### Parole chiave

Covid-19  
Piattaforme digitali  
Welfare

### Keywords

*Covid-19*  
*Digital platforms*  
*Welfare*

### Introduzione. Diretrici della trasformazione digitale del welfare

La trasformazione digitale del welfare sta progredendo negli ultimi anni lungo traiettorie strategiche e applicative diversificate che hanno fin qui generato esiti ancora parziali (Longo e Maino 2021). Da una parte prosegue la strutturazione di un sistema di offerta intermediato da piattaforme nel campo del

welfare aziendale che può essere considerato, ancora oggi, il principale 'laboratorio' di digitalizzazione del welfare (Maino 2022). D'altro canto, si assiste anche a una medesima trasformazione nei più classici contesti del welfare sociale su scala territoriale, grazie, di nuovo, a infrastrutture socio-tecnologiche che arricchiscono l'offerta e soprattutto tendono ad allargarla rispetto a fasce di popolazione che non

risultano prese in carico dal sistema dei servizi del cosiddetto 'primo welfare' (Tombari 2019).

Questa dinamica evolutiva ha conosciuto un'importante accelerazione nel contesto pandemico (Ascoli e Campedelli 2021) contribuendo così a mettere in luce almeno due importanti elementi trasformativi. Il primo riguarda la conversione su ampia scala di servizi di welfare in modo che possano essere erogati anche in contesti digitali. Si è trattato quindi di intervenire non solo sul sistema di offerta, ma anche sulle modalità di progettazione e 'consegna' dei servizi, soprattutto in alcuni campi come, ad esempio, i servizi educativi e di supporto scolastico. Il secondo ambito di trasformazione, che fin qui sembra ancora poco studiato, riguarda la componente di trasferimento monetario nel contesto del welfare digitale che non è necessariamente rivolta all'acquisto di beni e servizi sociali. Se nel campo del welfare aziendale si tratta soprattutto di *fringe benefit* relativi a consumi che spesso non riguardano il soddisfacimento di veri e propri bisogni sociali (Bonifacio *et al.* 2022), nel caso del welfare territoriale si tratta, almeno per alcune misure, di rispondere a bisogni legati alla sussistenza e all'accesso di beni di prima necessità. Tra queste ultime misure si possono annoverare i 'buoni spesa' riconosciuti nell'ambito di vari decreti governativi approvati durante i lockdown pandemici. Uno strumento di sostegno immediato a favore di fasce deboli della popolazione che l'infrastruttura di welfare digitale welfareX© ha contribuito a intermediare in partnership con le amministrazioni pubbliche locali e il Terzo settore.

A partire da questa esperienza, e in particolare dall'analisi dei dati di oltre 37.000 cittadini che hanno presentato richiesta per i buoni spesa attraverso questo supporto tecnologico, sarà possibile rispondere a domande di ricerca che sono riconducibili agli effetti della trasformazione digitale del welfare.

La prima questione chiama in causa le modalità di profilazione dei beneficiari dei buoni spesa al fine di comprendere fino a che punto il dispositivo socio tecnologico della piattaforma consenta di definire platee di

utenza riconducibili a determinate 'fasce grigie' di bisogno o escluse dall'offerta standard di servizi sociali, cioè autorizzata e accreditata dalla Pubblica amministrazione, contribuendo così a delineare una nuova domanda sociale che scaturisce da trasformazioni di medio periodo e da eventi di rottura come la pandemia da Covid-19.

La seconda domanda di ricerca riguarda la possibilità di analizzare i feedback degli utenti raccolti non solo attraverso strumenti codificati di valutazione e in particolare di recensione del servizio – modalità particolarmente ricorrente nelle piattaforme – ma utilizzando anche modalità non convenzionali che 'disintermediano' i gestori dei sistemi di welfare come nel caso dei messaggi spontaneamente inviati attraverso indirizzi email generici e in particolare in risposta alla comunicazione formale di riconoscimento o meno del buono spesa.

A fronte di queste analisi, nella parte conclusiva del contributo verranno proposte alcune indicazioni strategiche e di policy finalizzate a meglio soppesare le direttrici di trasformazione introdotte dalla progressiva affermazione della trasformazione digitale nel campo del welfare attraverso dispositivi di piattaforma (Perobelli e Rotolo 2019). Ciò vale in particolare per quanto riguarda la possibilità di 'annidare' i trasferimenti monetari come i buoni spesa all'interno dell'offerta di servizi, al fine di arricchire e ulteriormente integrare i sistemi locali di welfare. Tali sistemi appaiono infatti sempre più sollecitati ad allargare e differenziare la loro capacità di risposta grazie anche a infrastrutture digitali con finalità di gestione ma anche di progettazione e governance condivisa, principalmente all'interno di una 'sfera pubblica' sempre più popolata, oltre che da amministrazioni pubbliche, anche da enti di Terzo settore e imprese sociali (Euricse 2023).

## 1. La gestione dei buoni spesa come tappa evolutiva della piattaforma welfareX©

In linea con i vari decreti-legge legati alla gestione della pandemia – in particolare quelli denominati *Cura Italia* e *Solidali*<sup>1</sup> – sono stati attivati anche buoni spesa per l'acquisto di alimentari e generi di prima necessità da parte di cittadini in situazione di difficoltà econo-

1 D.L. 17 marzo 2020 n.18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*; Ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile (OCDPC) 29 marzo 2020 n.658, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*; D.L. 23 novembre 2020 n.154, *Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*; D.L. 25 maggio 2021 n. 73, *Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*.

mica<sup>2</sup>. Si trattava quindi di una misura di natura emergenziale che sollecitava i modelli di welfare locale: la gestione era infatti affidata ai Comuni e non prevedeva l'erogazione di servizi o trasferimenti economici finalizzati al cofinanziamento di prestazioni 'sociali'. L'obiettivo era di garantire, in forma più basilare, l'accesso a beni materiali di sussistenza e ciò comunque richiedeva la costruzione e la gestione di un assetto riconducibile, almeno a livello di architettura generale, a sistemi di accreditamento tipici dell'azione pubblica nel campo del welfare. Erano infatti riscontrabili alcuni tipici meccanismi gestionali: sul versante della domanda riguardavano l'utilizzo di procedure di raccolta delle richieste dei cittadini e la loro selezione rispetto allo stato di effettivo bisogno, anche in virtù dell'impossibilità di verifiche in presenza causa lockdown; sul versante dell'offerta, invece, si trattava dei criteri di individuazione e accreditamento degli esercizi commerciali (sia della grande distribuzione che del commercio di prossimità) dove poter spendere i buoni spesa; per quanto riguarda infine i criteri di approvazione l'attenzione si concentrava sull'individuazione di algoritmi o sistemi di punteggio in grado di determinare le soglie minime di accesso al beneficio e/o l'importo effettivo del beneficio erogato.

La piattaforma welfareX© della società CGMoving<sup>3</sup>, nata nel campo del welfare aziendale e successivamente evoluta come *marketplace* di servizi di welfare che si declina a livello territoriale (Santoni e Maino 2021), si è proposta in questa fase come agente di 'efficientamento' dei meccanismi procedurali, innestando elementi di trasformazione digitale, ma anche di innovazione sociale, sui seguenti aspetti:

- la creazione di infrastrutture digitali 'su misura' per i Comuni che ne facevano richiesta in modo da personalizzare il più possibile le modalità di individuazione sia dei beneficiari dei buoni spesa che delle strutture commerciali dove impiegare i buoni;
- la raccolta delle richieste attraverso un formulario online compilato dai cittadini e inviato al loro Comune;
- la fase di validazione delle domande e delle richie-

ste di integrazione documentale, interamente effettuata in modalità digitale;

- la gestione della fase istruttoria, con l'attribuzione del punteggio assegnato ad ogni domanda e, in caso positivo, la notifica via e-mail dell'assegnazione del sussidio ai beneficiari;
- la creazione di un account dedicato per i cittadini individuati come beneficiari della misura affinché potessero scaricare online il buono spesa;
- la possibilità di ricevere supporto informativo e consulenziale da parte delle strutture comunali, ma anche di imprese sociali ed enti di Terzo settore che gestivano localmente la piattaforma welfareX©<sup>4</sup>.

Questa offerta di servizi ha innescato in fase attuativa tra il provider digitale e le diverse amministrazioni comunali un'interazione ricca di elementi di apprendimento; tali elementi possono essere ricondotti alle modalità attraverso cui aspetti più marcatamente formali e 'tecnici' incorporano importanti dimensioni culturali e di significato legate, in particolare, alle relazioni tra operatori della piattaforma (designer, data analyst ecc.) e funzionari pubblici, principalmente dei servizi sociali (Magaudda e Neresini 2020).

Un primo campo di apprendimento consiste nelle migliorie, tendenzialmente incrementali, che i referenti comunali hanno suggerito rispetto all' 'alberatura' procedurale proposta dai gestori della piattaforma e che è rimasta quindi sostanzialmente inalterata secondo lo schema seguente:

- raccolta domanda online;
- invio automatico di una e-mail con copia della domanda e degli allegati al protocollo (o altro indirizzo e-mail di raccolta);
- presa in carico da parte di un operatore;
- richiesta di integrazione inviata direttamente dalla piattaforma (ad esempio per documenti mancanti, non leggibili ecc.);
- primo step di verifica e approvazione formale della domanda, per chi voleva con calcolo automatico del punteggio (*score*) sulla base delle risposte fornite;

2 I primi due decreti facevano riferimento "all'acquisizione, in deroga al decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50 di: a) di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun Comune nel proprio sito istituzionale; b) di generi alimentari o prodotti di prima necessità". Il terzo (2021) recitava "misure urgenti di solidarietà alimentare, nonché di sostegno rivolto alle famiglie che versano in stato di bisogno per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche".

3 Si veda <https://cgmoving.it/>.

4 A tal proposito va ricordato che nell'Ordinanza del capo del Dipartimento della Protezione civile (OCDPC) che seguiva il primo decreto Cura Italia si specificava che "i Comuni, per l'acquisto e per la distribuzione dei beni di cui al comma 4, possono avvalersi degli enti del Terzo settore".

- approvazione o non approvazione finale con assegnazione dell'importo (eventualmente suggerito dalla piattaforma sulla base del punteggio, se previsto) e invio della e-mail automatica di notifica;
- nel caso di approvazione contestuale attivazione dell'account utente;
- [a latere] caricamento dei negozianti locali a fianco dei marchi della grande distribuzione per un'offerta a 'km0'.

Un secondo elemento, decisamente più articolato e complesso, ha riguardato l'interazione socio-tecnologica per la definizione dei criteri di accesso alla misura. La complessità di questa dimensione derivava dal fatto che in nessuno dei decreti che ha istituito i buoni spesa era prevista una modalità, o anche solo una linea guida, per l'individuazione dei beneficiari ai quali erogare i sussidi. L'assenza di un quadro di riferimento chiaro ha generato una molteplicità di situazioni che, nel loro insieme, hanno contribuito a svelare diverse traiettorie di trasformazione digitale e che hanno richiesto un *effort* alquanto differenziato da parte degli attori in campo.

In alcuni casi si è trattato di semplici processi di digitalizzazione delle procedure manuali, in quanto alcuni Comuni faticavano a capire le potenzialità, anche più semplici, della piattaforma, ad esempio indicando criteri di accesso ai buoni spesa che non erano bloccanti in fase di presentazione della domanda (ad esempio il livello di reddito pro-capite non superiore a una determinata soglia), con conseguente aumento del carico di lavoro di approvazione.

In altri casi invece l'interazione riguardava una più profonda digitalizzazione dei processi, in particolare quando i Comuni intendevano dotarsi di sistemi informativi complessi finalizzati a definire il profilo di bisogno dei potenziali beneficiari; oltre all'individuazione delle variabili di profilatura, era spesso prevista anche una loro 'pesatura' al fine di definire graduatorie che potevano avere esiti diversi a seconda dei criteri adottati, ad esempio per quanto riguarda il valore assegnato a parametri come il decremento del reddito familiare oppure alla numerosità del nucleo e, più nel dettaglio, alla presenza di minori al suo interno.

In sintesi, quello che in prima battuta poteva esse-

re definito un mero adattamento incrementale del dispositivo socio-tecnologico attraverso l'introduzione di una nuova tipologia di offerta rappresentata dai buoni spesa, si è rivelato, anche considerando il contesto 'di rottura' della pandemia, un passaggio rilevante in termini di sviluppo organizzativo di welfareX© secondo le caratteristiche tipiche del modello piattaforma. Tali passaggi sono visibili in particolare attraverso due aspetti: in primo luogo la digitalizzazione del processo in tutte le sue fasi e, in secondo luogo, l'attivazione dei beneficiari attraverso una loro esplicita richiesta di poter ottenere il buono spesa.

## 2. La domanda di welfare attraverso la profilatura dei beneficiari di buoni spesa

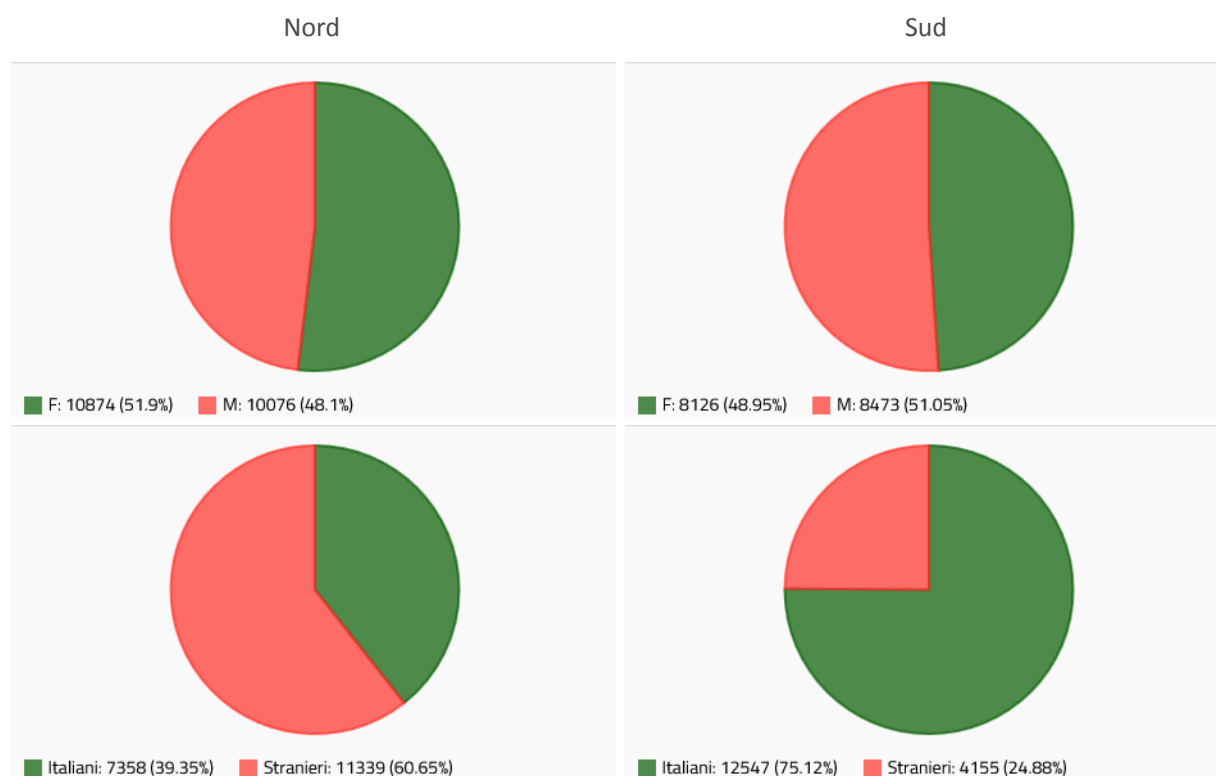
L'insieme di queste azioni ha contribuito a generare un sistema informativo in grado non solo di verificare 'in tempo reale' l'avvenuto ottenimento del buono spesa e le modalità di impiego, ma anche di rilevare variabili di natura socio-anagrafica rispetto a coloro che ne hanno fatto richiesta. Si tratta di dati molto essenziali che non fanno riferimento a campioni significativi, ma il loro ammontare – si tratta di oltre 37mila richieste<sup>5</sup> – e soprattutto il fatto che rappresentavano l'espressione di bisogni primari in una fase di forte emergenza, ha consentito di utilizzarli al fine di mettere in luce alcune caratteristiche socio-anagrafiche di una popolazione non completamente sovrapponibile rispetto agli utenti più diffusi dei servizi di welfare (figura 1).

La prima serie di dati riguarda il genere e la nazionalità dei beneficiari dei buoni spesa. Pur trattandosi di informazioni generali, emerge un quadro conoscitivo di particolare interesse. Si nota, in primo luogo, la rilevanza della componente femminile in proporzioni pressoché simili tra aree del Nord e del Sud Italia, evidenziando in questo modo un impatto trasversale della misura emergenziale nei confronti di coloro che contribuiscono alla formazione del reddito. Un aspetto, quest'ultimo, che potrà essere approfondito guardando anche ai dati sulla composizione del nucleo familiare.

Per quanto riguarda invece la nazionalità si nota un notevole divario territoriale nella composizione della platea dei potenziali beneficiari. Nelle regioni del Nord Italia, infatti, le persone straniere costituiscono la mag-

5 I dati fanno riferimento a 37.657 persone, residenti in 54 Comuni che coprono 16 Province e 6 Regioni. La suddivisione dei beneficiari è abbastanza equilibrata: il 55% risiede in aree del Nord e il 45% in regioni meridionali, ma la distribuzione territoriale è molto più polarizzata a Sud dove la misura è stata erogata attraverso la piattaforma welfareX© in soli 3 Comuni (contro i 51 del Nord) appartenenti a 3 Province (13 a Nord) e 2 Regioni (4 a Nord). Considerata la distribuzione dei beneficiari i dati verranno presentati suddividendoli comunque per macroaree territoriali.

Figura 1. Richiedenti per genere e nazionalità



Fonte: CGMoving 2022

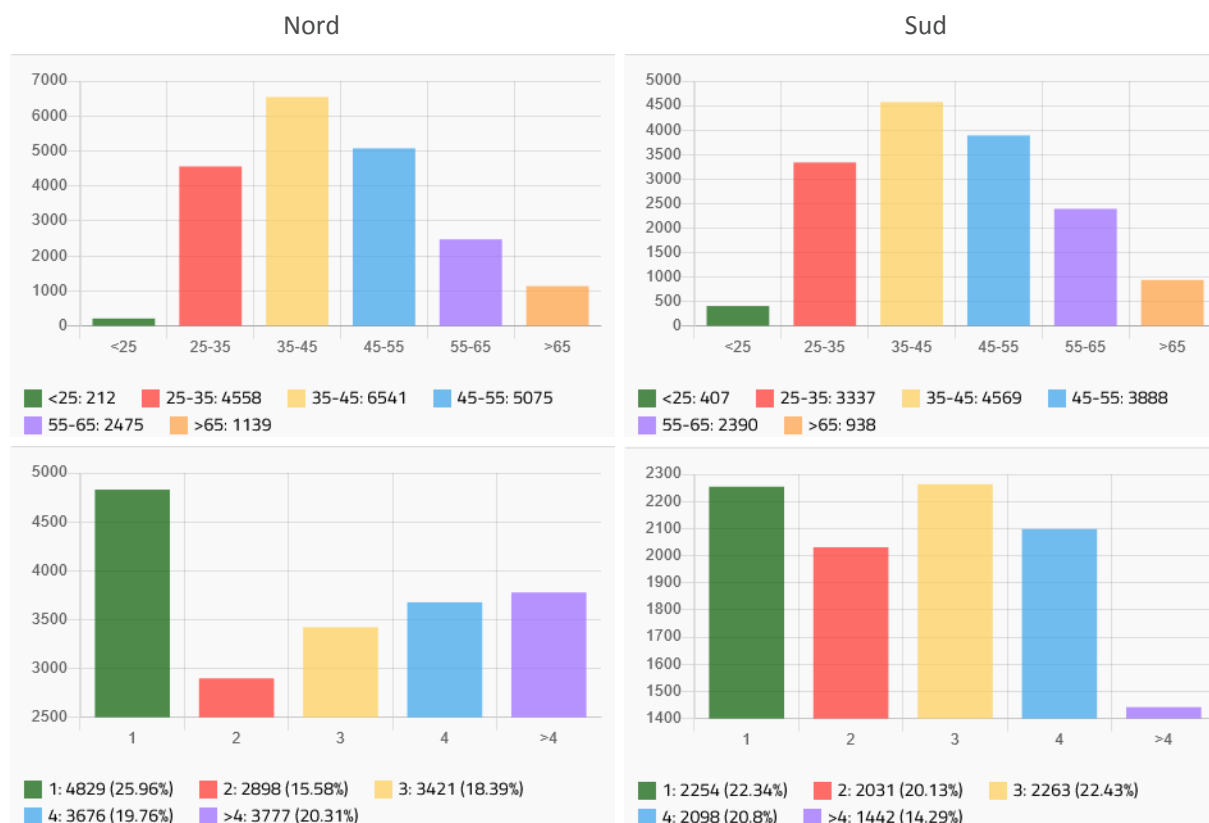
gioranza di coloro che hanno ricevuto i buoni spesa attraverso la piattaforma welfareX©, mentre invece nelle regioni meridionali la percentuale, pur rimanendo consistente, è minoritaria. Più che per il genere, emerge in questo caso un rimando a elementi di stratificazione sociale più marcati (Ambrosini 2019) che la misura dei buoni spesa ha contribuito a mettere in luce sollecitando così la capacità di risposta dei sistemi di protezione sociale a più ampio raggio, dunque non solo attraverso trasferimenti monetari per finalità emergenziali.

Il successivo set di dati riguarda l'età dei beneficiari e, come si ricordava in precedenza, la numerosità del nucleo familiare di appartenenza (figura 2). La distribuzione delle fasce anagrafiche non segnala particolari differenze tra macroaree, se non una più ampia distribuzione sia della popolazione giovanile (under 25) e anziana (over 65) nelle regioni meridionali, rimandando a modificazioni strutturali della struttura demografica (Rosina 2021) e alla diffusione di fenomeni di marginalità sociale come i giovani che non studiano e non lavorano (Action Aid e CGIL nazionale 2022). Va inoltre rilevata, all'interno della prevalente età adulta, la presenza di una componente consistente di 'giovani adulti' (tra i 25 e i 35 anni di età) e, al contrario, di adulti

alle soglie dell'anzianità (55-65 anni). Per questi ultimi, anche se non in via esclusiva, si possono ipotizzare problematiche relative alle barriere all'accesso alla misura in termini di competenze digitali, ma anche linguistiche e socio-culturali. Questioni che, naturalmente, si intrecciano anche con altre variabili come quella della nazionalità.

Rispetto al nucleo familiare si evidenziano tendenze sia generali a livello nazionale che specifiche, riconducibili cioè alle macroaree territoriali di residenza. Per quanto riguarda le prime, emerge un aspetto in particolare, ovvero la prevalenza di nuclei monofamiliari che rappresentano circa 1/4 dei beneficiari dei buoni spesa, mettendo così in luce elementi di bisogno specifici a livello di sussistenza, ma anche di supporto e relazionalità che i lockdown pandemici hanno probabilmente contribuito a enfatizzare. Le tendenze specifiche riguardano invece la composizione dei nuclei plurifamiliari: nelle regioni del Sud Italia tendono a prevalere nuclei di piccole dimensioni, composti cioè da due o tre persone, mentre nelle regioni del Nord, invece, appare un peso specifico maggiore dei nuclei di maggiori dimensioni composti da quattro o più persone. Una tendenza, quest'ultima, che è probabilmente riconducibile all'e-



**Figura 2. Richiedenti per fascia di età e componenti del nucleo familiare**


Fonte: CGMoving 2022

levata incidenza della popolazione di origine straniera in queste regioni come peraltro dimostra, almeno in parte, un ulteriore dato, ovvero la quantità di risorse economiche trasferite a cittadini italiani e stranieri. Nelle aree del Nord, infatti, a fronte di una percentuale di beneficiari stranieri del 60%, l'ammontare delle risorse monetarie trasferite è pari al 64% del totale. Diverso invece il caso delle regioni del Sud, dove la percentuale di cittadini stranieri beneficiari è pari al 24%, mentre i trasferimenti ad essi destinati rappresentano il 23% del budget disponibile.

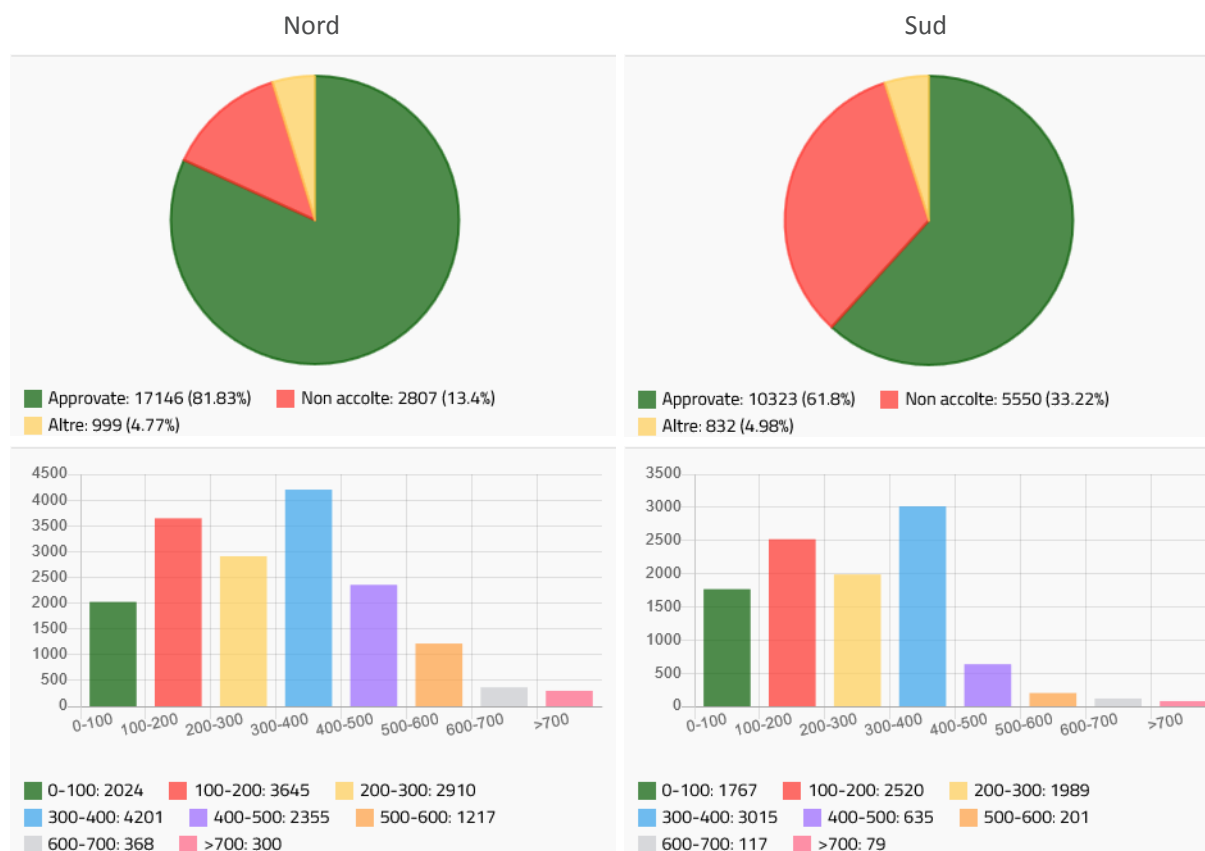
Nonostante l'esiguità delle variabili conoscitive, le modalità di profilazione della piattaforma hanno consentito di individuare nelle platee dei beneficiari dei buoni spesa alcune peculiarità riconducibili, almeno in parte, a elementi di trasformazione della società italiana; elementi che si potranno ulteriormente approfondire guardando agli esiti della misura dei buoni spesa in termini di domande accettate o rifiutate e di ammontare di risorse monetarie trasferite ai beneficiari.

Per quanto riguarda l'esito delle domande (figura 3), spicca la notevole percentuale di risposte negative nelle regioni del Sud Italia. Le ragioni di questo considerevole

divario possono essere ricondotte al fatto che, pur trattandosi di una misura nazionale con caratteristiche di erogazione comuni per tutto il territorio (ad esempio la cumulabilità con altri trasferimenti come il Reddito di cittadinanza), a livello locale si sono riscontrate soluzioni applicative e soprattutto approcci da parte dei potenziali beneficiari molto differenziati. Nei Comuni del Sud che si sono serviti dell'infrastruttura tecnologica si sono riscontrate molte più domande in rapporto alla popolazione, anche ripetute più volte dai componenti dello stesso nucleo familiare. Nei Comuni del Nord invece le domande raccolte corrispondevano a una percentuale molto più bassa della popolazione, per cui sono state soddisfatte praticamente tutte, tranne quelle palesemente inaccettabili.

Guardando invece l'ammontare delle risorse erogate, emerge l'effetto generato dalla numerosità del nucleo familiare. Nelle regioni del Nord Italia, infatti, i trasferimenti si collocano in modo più consistente tra le fasce più elevate (oltre 400 euro) mentre in quelle meridionali prevalgono erogazioni meno consistenti (sotto i 400 euro).

In sintesi, i dati della piattaforma disegnano un qua-

**Figura 3. Esito delle domande e ammontare degli importi erogati**


Fonte: CGMoving 2022

dro conoscitivo dai caratteri essenziali, ma comunque non privo di elementi di apprendimento, in particolare riguardo a due aspetti. Il primo è riconducibile al crescente impatto della popolazione di origine straniera nel determinare la domanda di risorse e servizi di protezione sociale e che, in contesti di welfare istituzionale, non sempre ha occasione di esprimere tale domanda e di accedere a risposte adeguate in termini di prestazioni e trasferimenti monetari. Il secondo riguarda le peculiarità dei contesti territoriali, in particolare di quelli meridionali, in termini di caratteristiche dei modelli famigliari e tenuta delle reti primarie e di prossimità, evidenziando anche in questo caso, se non veri e propri 'nuovi bisogni', certamente un incremento della loro magnitudine.

### 3. Feedback non convenzionali per una trasformazione digitale autentica

I riscontri, in particolare quelli degli utenti/consumatori, rappresentano un elemento di valore rilevante nei contesti digitali, in particolare nelle piattaforme che si propongono di facilitare l'incontro tra domanda

e offerta di beni e servizi. Le recensioni più articolate, fino alle più semplici reazioni e condivisioni, rappresentano altrettante modalità per arricchire, a diversi gradi, il valore dei contenuti prodotti e veicolati digitalmente, anche per quanto riguarda beni e servizi riconducibili al welfare (Arcidiacono *et al.* 2021). Un campo, quest'ultimo, che grazie anche alla trasformazione digitale tende a dilatare il proprio sistema di offerta e con esso gli elementi di significato che lo sostanziano sia nei confronti dei produttori, ma soprattutto guardando alle preferenze e alle culture d'uso dei beneficiari.

La piattaforma di welfareX© dedicata ai buoni spesso non prevedeva da questo punto di vista un sistema strutturato volto a raccogliere, riorganizzare e restituire i feedback dei beneficiari di questa misura. Ma nonostante l'assenza di applicativi tecnologici espressamente orientati in tal senso, nel corso del tempo gli utenti hanno avuto modo di 'farsi sentire' attraverso modalità non convenzionali, generando una banca dati informale che è stata rielaborata guardando a due distinti aspetti.

Il primo riguarda i mezzi utilizzati per veicolare i feedback rispetto al servizio usufruito e che possono

essere ricondotti a due macro modalità: 1) il sito della piattaforma utilizzando il form di contatto generico disponibile online, seppure esplicitamente indicato come riservato ai Comuni, per l'attivazione della piattaforma; 2) la risposta alle e-mail inviate in maniera automatica dall'indirizzo *no-reply* della piattaforma per informare dell'avvenuta presa in carico della domanda e dell'esito della richiesta, nonostante fosse chiaramente indicato nel messaggio che gli utenti non dovevano rispondere o interagire attraverso esse per eventuali ulteriori richieste o informazioni.

Il secondo aspetto di interesse consiste nella struttura, contenuti e 'tono' dei feedback inviati dai richiedenti dei buoni spesa attraverso messaggi testuali che, come si avrà modo di argomentare di seguito, sono stati analizzati allo scopo di identificare diverse strategie e modalità di relazione da parte degli utenti nei confronti dei gestori dell'iniziativa, nonostante questi ultimi – vale la pena di ribadire – non avessero previsto alcuna modalità formale in tal senso. Il numero di messaggi generati attraverso modalità non convenzionali è piuttosto consistente ed è pari a 1.823. Di questi però la gran parte (1.615, pari al 88% del totale) riguardava generiche richieste di informazione e soprattutto segnalazioni di problemi tecnici legati ad esempio al recupero delle credenziali di accesso alla piattaforma. La parte rimanente (208) conteneva invece elementi di riscontro legati, in senso lato, all'esperienza d'uso della piattaforma e per questa ragione sono stati considerati alla stregua di un database da sottoporre ad analisi qualitativa del contenuto (Cardano e Gariglio 2022).

I messaggi inviati tramite form di contatto pubblicato nel sito web della piattaforma locale – e quindi da un recapito generico non espressamente dedicato all'iniziativa – hanno rappresentato nella grande maggioranza dei casi una modalità informale di candidatura per l'ottenimento dei buoni spesa 'bypassando' quindi la procedura che prevedeva invece la compilazione di un formulario online. La maggior parte dei messaggi inviati attraverso questa modalità (pari a circa il 40% del totale) è molto sintetica e di natura procedurale in quanto secondo i potenziali beneficiari contiene semplicemente le informazioni ritenute utili per avviare la procedura e quindi nomi, cognomi e recapiti senza ulteriori indicazioni. In alcuni casi però si aggiungono altri contenuti finalizzati ad argomentare

le ragioni della richiesta facendo leva sulla descrizione della situazione di bisogno come nei casi che vengono riportati di seguito<sup>6</sup>.

*Salve...famiglia in difficoltà con 3 figli. io ho stipendio di 375€. marito da dicembre fino aprile in casa integ. da maggio sono stati costretti di licenziarsi. Dita fallita. Non prende niente da 6 mesi. Isee di 5.525.44 grazie [12/11/2021 14.08]*

*Per motivi economici a causa della disoccupazione dell'uno dei membri adulti della famiglia composta da 4 membri, chiedo un'aiuto in buoni alimentari per poter fronteggiare la crisi economica avvenuta nella nostra famiglia per emergenza covid. Distinti saluti. Grazie [25/03/2021 17.43]*

La dimensione di *advocacy* centrata sulla descrizione dello stato di bisogno assume una più decisa prevalenza nei messaggi di posta elettronica inviati in risposta alle comunicazioni che informavano sull'avvenuta presa in carico della domanda per l'ottenimento dei buoni spesa. La descrizione dello stato di bisogno legato alle condizioni familiari e professionali si accompagna a richieste a volte pressanti rispetto ai tempi di risposta. Per questa ragione i toni dei messaggi tendono quindi a caricarsi in senso emotivo, accompagnandosi a giudizi a volte negativi riguardanti la misura di sostegno nel suo insieme e, in particolare, le sue modalità di gestione.

*Non mi è arrivato il bonus spesa mi potete confermare se sono già arrivati grazie? [29/06/2021 22.39]*

*Causa covid ed essendo disoccupato o quasi finito i pochi soldi che o risparmiato chiedo di usufruire ai buoni spesa messi a disposizione dal comune di (...) distinti saluti [25/10/2021 09.49]*

*Com'è e finita ho tanta fame [20/01/2022 14.46]*

*Non mi avete ancora risposto. Sto aspettando una vostra risposta. Mi rammarico non ho parole due bambini la moglie e io disoccupati un ise di 5000€ e mi dite che non ho recuisiti scriverò al sindaco e vedrò il suo parere. Non ho parole!!!! [14/05/2020 12.05]*

<sup>6</sup> I messaggi vengono riportati in versione originale quindi con errori e omissioni che peraltro contribuiscono a mettere in luce la presenza di ulteriori barriere all'ingresso ai benefici della misura. Vengono inoltre classificati sulla base del giorno e dell'orario di ricezione omettendo tutti i dati di natura personale e di residenza.

Gli accenti emotivi e di natura valutativa assumono una decisa e non inaspettata prevalenza nel caso delle risposte a e-mail che informavano del rifiuto della domanda per l'ottenimento dei buoni spesa (pari a circa il 26% del totale). Il contenuto e la 'tonalità' dei messaggi riconducibili al macro ambito delle risposte al rifiuto assumono comunque una gradazione diversa. Esiste una sub-componente non prevalente dai toni conflittuali e aggressivi che forse ha modo di esprimersi proprio perché non viene 'filtrata' attraverso meccanismi e procedure formali di raccolta di elementi valutativi (ad esempio questionari o altre tipologie di formulari online orientati alla customer care).

*Allora negli ultimi 6 mesi io e ripeto io ho lavorato solo un mese e cioè SOLO DICEMBRE 2020 guadagnando 1.100 euro...pagandoli bollette arretrate e il resto x mangiare...ora ad oggi (10 MARZO) NON HO DA MANGIARE e ho dilazionato una bolletta da 400 euro....e Voi mi NEGATE I BUONI SPESA....GRAZIE siamo proprio un paese di m.....a.....!!!!!! [30/07/2021 20.19]*

*Complimenti dopo un mese di richieste. I soldi già li avevate finito prima che arrivassero. Come al solito. Vi ricordo che non lavoro dal 4 febbraio. E non se ne parlerà sino a fine giugno complimenti. Dovete dare delle spiegazioni [15/05/2021 19.39]*

*Buffoni [01/08/2021 23.15]*

Ma la prevalenza delle risposte ai messaggi è comunque orientata alla richiesta di ulteriori informazioni e chiarimenti rispetto alla non concessione del buono spesa, seppure in un contesto valutativo dove emergono accenti emotivi di preoccupazione e risentimento. In molti casi la risposta si chiude con la richiesta di aprire un contatto diretto con i gestori dell'iniziativa al fine di comprendere meglio le ragioni della mancata assegnazione del buono spesa.

*Salve, Sinceramente siamo molto delusi dalla mancata approvazione della nostra richiesta. Per noi sarebbe stato un grosso sostegno visto che siamo (io e mia moglie) completamente disoccupati con un bambino a carico di 10 anni. Sarebbe bastato consultare la nostra situazione ISEE. E' possibile sapere le ragioni del mancato contributo? In attesa di vostro gentile riscontro Grazie [01/05/2021 14.19]*

*Buongiorno. La domanda per i buoni spesa mi è stata respinta in base al articolo4 punto2 che non riesco a capire perché visto che articolo4 punto3 parla anche di persone senza reddito. Con questi tempi legato al corona virus mi chiedo come si potrebbe trovare un lavoro, con un centro di impiego che non funziona e tanto altro. No so più cosa potrei aggiungere, non trovo giusto, ho chiamato anche assistenti sociali dal mio comune, mi hanno detto che le pratiche non vengono più gestite da loro come l'altra volta e che unica cosa che potevo fare legato a questa e da scrivere due righe a questo indirizzo. Distinti saluti. [11/03/2021 09.39]*

*Scusate l'insistenza, mi potreste aiutare a capire perché non è andata a buon fine la mia domanda? Io vivo da sola con i miei tre figli, per caso il mio ex, padre dei miei figli, ha presentato la medesima domanda per la solidarietà alimentare?? Ci contavo molto anche perché in questo momento mi trovo in quarantena con la piccola e non lavoro... [12/09/2021 22.11]*

*Buongiorno non sapevo come scriverlo, io sono divorziata e vivo con mia mamma (in attesa dell'alloggio per me e i miei figli), ma ho tre figli che vengono in visita da me due weekend al mese, sono disoccupata senza reddito, non ho proprio diritto a niente x due weekend al mese? Grazie se mi risponderete. [19/07/2021 09.11]*

Nel caso di risposte inviate a messaggi che comunicavano l'avvenuta concessione del buono spesa i contenuti sono naturalmente ben diversi da quelli appena presentati. Le frasi sono più sintetiche, anche se permane un accento di natura emotiva che si esprime anche attraverso l'utilizzo di emoticon.

*Gentile signori, Sono molto grato per la vostra gentilezza 😊😊😊 [01/07/2021 10.19]*

*grazie mille sindaco gentilissimo [12/11/2021 13.11]*

*Spett.le Solidali Welfarex saluti. Grazie Mille, questo piccolo/grande aiuto fa davvero molto per me disoccupato, entrambi i genitori deceduti tra Gennaio e Marzo 2021, e mio fratello invalido civile, temporaneamente siamo in attesa della Reversibilità e ci vorrà ancora tempo per rivalutazione e certificazione,*

**Tabella 1. Riclassificazione dei feedback non convenzionali**

	Sintetico / Procedurale	Argomentato / Advocacy	Valutativo / Emotivo
E-mail dal sito della piattaforma	***	**	*
E-mail andamento della richiesta	*	***	**
E-mail di risposta all'esito negativo	*	**	***
E-mail di risposta all'esito positivo	***	*	**

Note: \* poco diffusi \*\* abbastanza diffusi \*\*\* molto diffusi.  
Fonte: elaborazione degli Autori

*quindi a parte i 290€/mese dell'assegno di invalidità di mio fratello non sappiamo come andare avanti e nemmeno come pagare le bollette domestiche, affitto e condominio sono sospesi. Grazie di nuovo e buone cose per Voi e tutti i Vostrì assistiti. [29/10/2021 22.01]*

L'insieme di questi messaggi di natura non convenzionale – cioè non inviati seguendo procedure o utilizzando strumenti dedicati previsti dai gestori dell'infrastruttura digitale – è stato riclassificato nella tabella 1 incrociando le modalità di invio dei messaggi di posta elettronica (dal sito della piattaforma e in risposta a messaggi del gestore della misura rispetto alla presa in carico della domanda e all'avvenuta concessione o meno del buono spesa) con i contenuti e il tono dei messaggi.

Nel caso dei messaggi inviati attraverso il contatto generico di posta elettronica del sito della piattaforma, prevalgono testi più sintetici e di natura procedurale, anche se sono in parte diffusi messaggi che introducono elementi di *advocacy* argomentando la propria situazione di bisogno. Quest'ultima tipologia assume, invece, una più netta prevalenza nelle e-mail inviate per chiedere informazioni rispetto all'andamento della richiesta e ai tempi di risposta a cui si accompagnano giudizi rispetto alla gestione della misura. Nel caso invece di risposta negativa tali giudizi carichi di emotività assumono una rilevanza prevalente anche se si accompagnano abbastanza spesso a richieste di informazioni rinforzate dall'illustrazione dello stato di bisogno. La stessa emotività è riscontrabile anche nei messaggi inviati in risposta alla comunicazione dell'esito positivo

anche se, nella maggior parte dei casi, si tratta di ringraziamenti sintetici che in qualche modo hanno l'obiettivo di sancire la conclusione della procedura.

### **Conclusioni. Percorsi di digitalizzazione del welfare oltre l'efficiamento**

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti ha contribuito a mettere in luce alcuni driver di trasformazione digitale del welfare a partire dai quali è possibile proporre alcune implicazioni di ordine gestionale e strategico, in una fase in cui proprio il digitale è al centro di una 'grande trasformazione' che investe anche la protezione sociale. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e altri recenti documenti di policy individuano proprio nel digitale quel complesso di tecnologie, risorse e in senso lato *modus operandi* che potrà introdurre mutamenti sostanziali anche nel welfare.

Dall'analisi di una misura circoscritta come la digitalizzazione dei buoni spesa, grazie alla piattaforma welfareX© sono emersi alcuni elementi di apprendimento che possono essere quindi generalizzati a più ampio raggio.

In primo luogo, l'infrastruttura ha permesso di costruire sistemi informativi sia attraverso modalità codificate che non convenzionali, attraverso i quali ricostruire profili di bisogno che in buona parte sfuggono alle modalità tradizionali di 'lettura', in particolare per quanto riguarda il profilo socio-anagrafico di soggetti che non sempre risultano 'presi in carico' dai servizi istituzionali di welfare.

In secondo luogo, l'analisi di questa specifica esperienza ha messo in luce la rilevanza dei punti di contatto attraverso i quali i beneficiari della misura sono in gra-

do di esprimere loro esigenze e riscontri rispetto alle modalità di fruizione e alla qualità delle risorse e dei servizi di cui usufruiscono. Da questo punto di vista, oltre alle caratteristiche specifiche delle infrastrutture digitali, è possibile evidenziare, come ulteriore tema di ricerca, il possibile impatto di questa misura sul sistema di offerta locale, in particolare guardando agli esercizi commerciali di prossimità che durante la pandemia hanno svolto un ruolo chiave per l'accessibilità a beni e servizi di prima necessità. La possibilità che i buoni spesa vengano convertiti all'interno di questi esercizi può rappresentare infatti una sorta di circuito virtuoso tra strumenti di sostegno al reddito e sviluppo di economie localizzate, in particolare in aree marginali.

In terzo luogo, i dati raccolti sollecitano anche il design delle infrastrutture digitali che si candidano ad operare nel contesto del welfare. Probabilmente non si tratta solamente di trasferire elementi di impostazione e gestione già affermati in campi già digitalizzati, ma di prevedere piuttosto elementi di impostazione e progettazione sia delle interfacce che dei *back-end* più adattabili, al fine di rendere accessibili e inclusivi servizi alla persona e alla comunità in un contesto sociale fortemente differenziato in termini non solo di bisogni, ma anche di competenze e cultura d'uso delle risorse digitali (Pais e Stark 2021).

Infine, l'analisi ha messo in luce come le conoscenze che scaturiscono da queste tipologie di dati possano 'scalare' in termini di apprendimento fino ai livelli di organizzazione e governance dei sistemi di riferimento, non rimanendo quindi confinate a utilizzi di natura strettamente gestionale. Nel caso specifico si tratta di un contributo rispetto alla rilevanza

di alcune trasformazioni della stratificazione sociale 'carsiche' che l'evento pandemico ha contribuito a rendere particolarmente evidenti. Tali evidenze sollecitano i sistemi di welfare nella loro architettura e mettono in luce uno spazio per innovazioni sostanziali e non solo incrementali, ad esempio per quanto riguarda il mix tra trasferimenti monetari e accesso a prestazioni di servizio che richiedono di allargare il campo dei provider anche in ambiti non strettamente professionali, come ad esempio gli esercizi commerciali, soprattutto se di prossimità.

In sintesi, i dati che emergono da questa analisi possono contribuire ad arricchire la rappresentazione del ruolo del digitale nel welfare, non solo come vettore di 'efficientamento' di modelli e processi già in atto. Le trasformazioni indotte dalla digitalizzazione sembrano infatti coinvolgere più in profondità i modelli di produzione, consumo, organizzazione e governance (Van Dijck e Poell 2019). Ma in quale direzione procede tale trasformazione? L'assunzione di logiche e modelli di piattaforma che si caratterizzano per modalità di incontro tra domanda e offerta basate sull'abilitazione del protagonismo sia dei fornitori che degli utilizzatori (Bonifacio *et al.* 2022), può rappresentare una possibile direzione che peraltro si può intravedere anche in questa analisi. In particolare, i contributi dei beneficiari dei buoni, 'forzando' alcuni limiti della soluzione tecnologica adottata, evidenziano, seppur ancora in forma di 'segnale debole', una volontà di partecipazione alla formazione del valore che nel campo del welfare assume una connotazione rilevante per impostare e indirizzare una trasformazione che sia insieme tecnologica e sociale.

## Bibliografia

- Action Aid, Cgil nazionale (a cura di) (2022), *NEET. Tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani*, Roma, Futura <<https://bit.ly/42v0Zwq>>
- Ambrosini M. (2019), *Migrazioni*, Milano, Egea
- Arcidiacono D., Pais I., Zandonai F. (2021), Plat-firming welfare: trasformazione digitale nei servizi di cura locali, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3, pp.493-511
- Ascoli U., Campedelli M. (2021), Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia, *Politiche Sociali, Social Policies*, n.2, pp.369-388
- Bonifacio F., Manzo C., Pais I. (2022), *Mappatura delle piattaforme digitali di welfare in Italia*, Progetto Weplat, Work Package 1, Report 2 aggiornato a dicembre 2022 <<https://bit.ly/434nvwO>>
- Cardano M., Gariglio L. (2022), *Metodi qualitativi. Pratiche di ricerca in presenza, a distanza e ibride*, Roma, Carocci
- Euricse (a cura di) (2023), *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: Co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Research Report n.025/23, Trento, Euricse
- Longo F., Maino F. (a cura di) (2021), *Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea
- Magaudda P., Neresini F. (2020) (a cura di), *Gli studi sociali sulla scienza e la tecnologia*, Bologna, il Mulino
- Maino F. (a cura di) (2022), *Il ritorno dello Stato Sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli
- Pais I., Starck D. (2021), Algorithmic Management in the Platform Economy, *Sociologica*, 4, n.3, pp. 47-72
- Perobelli E., Rotolo A. (2019), *L'innovazione digitale nei servizi di welfare*, Ocap white paper n.2, Milano, Egea
- Rosina A. (2021), *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Milano, Vita e Pensiero
- Santoni V., Maino F. (2021), *Co-progettazione e ibridazione organizzativa per l'imprenditoria sociale ai tempi del Covid-19. Da cgmwelfare a welfareX, tra digitalizzazione e innovazione di prossimità*, Working paper 2WEL 2/2021, Milano, Percorsi di secondo welfare <<https://bit.ly/3Tyhp32>>
- Tombari M. (a cura di) (2019), *Pubblico, territoriale, aziendale. Il welfare del Gruppo cooperativo Cgm*, Milano, Este libri
- Van Dijck J., Poell T. (2019), *Platform society. Valori pubblici e società connessa*, Milano, Guerini

### Luca Faustini

luca@movingminds.net

Vanta un'esperienza ventennale nel mondo del web, in vari settori (e-commerce, gestione risorse umane, servizi per la consulenza finanziaria). È business strategist, advisor, investor e data lover. Nel 2018 inizia ad occuparsi di trasformazione digitale nell'ambito del welfare. Con questo obiettivo progetta e sviluppa la piattaforma di welfare integrato welfareX© per la gestione digitale di tutti i settori del welfare, dall'aziendale al welfare di territorio e alla Pubblica amministrazione.

### Flaviano Zandonai

flavianozandonai@gmail.com

Open innovation manager del Consorzio nazionale CGM. Ricercatore e consulente nel campo del Terzo settore, dell'impresa sociale e dei sistemi di welfare territoriali. È professore a contratto presso l'Università degli Studi di Trento. Tra le sue ultime pubblicazioni si segnala: con P. Venturi, *Neomutualismo: ridisegnare dal basso competitività e welfare*, Egea; con D. Arcidiacono, I. Pais, *Plat-firming welfare: trasformazione digitale nei servizi di cura locali*, Autonomie locali e servizi sociali.

# Scaffale

## Povertà e minori tra emergenza economica, sanitaria ed educativa

Ciro Pizzo, Anna Grimaldi (a cura di) – Milano, Franco Angeli, 2022, pp.289

Il volume curato da Pizzo e Grimaldi esplora, in modo analitico e concreto, le molteplici sfaccettature caratterizzanti il fenomeno della povertà educativa – ormai entrato a far parte del lessico comune – sostenuto, gestito e affrontato dalle istituzioni e dalle tante realtà del privato sociale, ma ancora tendente ad una inquieta e necessaria comprensione. Che cosa si intende per povertà educativa e quali forme e manifestazioni ha assunto con l'emergenza sanitaria e al termine della stessa? Quale relazione si configura nel nostro Paese, in particolare dopo l'emergenza sanitaria, tra povertà materiale, mancanza di offerte socio-culturali nei territori e carenze delle agenzie formali preposte all'educazione e istruzione? In che modo scuola, famiglia e territorio possono lavorare per contrastare la povertà educativa dei bambini e delle bambine? Quali interventi oggi si mostrano efficaci in tale direzione, con quali esiti valutativi? Partendo da queste domande, il volume si inserisce con grande autorevolezza nell'attuale dibattito attorno alla povertà educativa minorile e riesce anche a definire delle cornici semantiche di matrice pedagogica e socio-antropologica, con un'interessante analisi di alcune esperienze educative che offrono spunti di riflessione e ipotesi di traiettorie future.



La questione del contrasto della povertà minorile ed educativa è entrata a far parte dell'agenda delle politiche pubbliche, assumendo una centralità rilevante che necessita di una lettura multilivello e di un'interpretazione critica che ne colga le sfumature, in ragione tanto della multidimensionalità del fenomeno quanto delle caratteristiche storico-politiche del Paese. Pur riferendosi alle questioni dell'accesso a esperienze educative scolastiche ed extrascolastiche di qualità, questo fenomeno affonda le proprie radici in una molteplicità di fattori – legati alla sfera della povertà – che, insieme, costituiscono un universo materiale e immateriale di deprivazione ed esclusione, che chiama in causa sia le agenzie educative formali e non formali, sia le politiche socio-educative, abitative e del lavoro. Sicuramente molte risposte, seppure parziali, provengono dall'esperienza maturata da 'Con i Bambini', un'organizzazione senza scopo di lucro nata nel giugno 2016, grazie alla Legge di stabilità 2015, per attuare i programmi del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, ricorrente nel libro in quanto generatore di molte esperienze e interventi oggetto di valutazione.

Partendo da una definizione multidimensionale della povertà e da una disamina delle più recenti politiche pubbliche di contrasto, il volume propone un approfondimento sul tema della povertà minorile ed educativa: analizza la relazione tra condizioni di povertà dei minori e opportunità negate di crescita educativa, formativa e culturale, fino a giungere all'identificazione di potenziali percorsi di accompagnamento alla resilienza e alla fuoriuscita da circuiti di svantaggio. Il testo offre una interessante analisi, grazie agli approfondimenti che i diversi autori affrontano, fornendo al lettore una panoramica esaustiva e poliedrica sulle manifestazioni di questo fenomeno, in particolare evidenziando le conseguenze dell'emergenza sanitaria. Ricorre nei vari capitoli, attraverso le opinioni dei diversi esperti coinvolti, la connessione tra povertà educativa e comunità educanti, intendendo con queste ultime l'insieme delle alleanze che uniscono, in contesti delimitati, scuole, privato sociale, enti locali, quali espressione di quel civismo educativo che, chiamato a sentirsi corresponsabile dell'educazione delle giovani generazioni, rappresenta indubbiamente la cifra distintiva, il fattore determinante per intervenire sulla povertà educativa minorile.

Rilevante, nell'analisi, è altresì la necessità di potenziare le competenze socio-emotive (giungendo anche a una potenziale tassonomia delle stesse, secondo la matrice dei bisogni), considerate componente chiave per il rafforzamento di contesti resilienti e inclusivi, in un'ottica di superamento dell'approccio funzionalista,



per assumere, invece, il valore intrinseco di *empowerment* e *agency* dell'individuo. Peculiare e di particolare interesse l'approfondimento sul diritto allo studio degli alunni adottati, basato sulle linee di indirizzo del Ministero dell'Istruzione, un documento metodologico volto a favorire l'inclusione scolastica.

Altri elementi ricorrenti e di significativa importanza sono il coinvolgimento delle famiglie in ogni intervento previsto e la formazione e supervisione degli insegnanti.

Interessante anche la disamina sulla comparazione tra le pratiche di medicalizzazione, pre e post emergenza sanitaria: il focus sulle lacerazioni emotive e l'accento sulla 'gestione spazio neutro' nei contesti familiari disfunzionali sono aspetti che richiedono interventi sistematici e integrati.

L'emergenza sanitaria viene assunta nel volume a cornice di riferimento, evidenziando il bisogno di restituire ai bambini la 'fanciullezza negata'. La pandemia ha esacerbato il disagio degli adolescenti, portando disturbi del comportamento alimentare, fragilità, vulnerabilità latenti o manifeste, isolamento emotivo e malessere bio-psico-sociale. Fruttuoso e utile l'approfondimento di alcune esperienze significative – che afferiscono a progettualità che coinvolgono minori, comunità educanti e genitori – tutte finanziate dal Fondo nazionale per il contrasto della povertà educativa minorile.

Difatti, per rendere la tematica declinata anche in termini concreti e ancorati alla pratica, una parte del volume è dedicata all'analisi di diversi progetti, regionali e nazionali, alcuni sostenuti dal suddetto Fondo.

Si tratta, nello specifico, di due progetti nazionali e un progetto regionale, analizzati tramite valutazioni di impatto che hanno messo in luce il ruolo della scuola e i meccanismi di segregazione scolastica, nonché la sperimentazione di figure inedite come i 'facilitatori' di comunità educante. Tutti ribadiscono, comunque, la funzione pedagogica della comunità educante e della connessione tra educazione formale e non formale. L'accento sulla valutazione, considerata strumento necessario nei progetti complessi che agiscono in un'ottica multidimensionale, testimonia quanto ormai nelle policy pubbliche l'evidenza empirica degli esiti sia determinante e con una funzione di programmazione futura.

Vi è poi il focus sui servizi educativi del nido, considerato un diritto al benessere e non solo uno strumento di conciliazione. Infine, il volume presenta anche i risultati di un'indagine Inapp volta a valutare le competenze socio emotive, considerate elementi predittori di comportamenti autoefficaci e prosociali negli studenti delle scuole superiori che hanno partecipato a un progetto che ha sperimentato i 'budget educativi'.

Emerge l'importanza di valorizzare le competenze socio-emotive, l'autoefficacia, l'autoconsapevolezza e l'empatia, in quanto fattori protettivi per prevenire comportamenti a rischio in età adolescenziale.

Una riflessione sullo strumento del reddito di cittadinanza, tramite l'esperienza formativa rivolta ai *case manager*, ribadisce la necessità di mantenere e seguire le equipe multidisciplinari: nell'approfondimento sulle nuove povertà emergenti nel territorio di Roma Capitale, si conferma la visione multidimensionale del fenomeno.

Stiamo vivendo un rinnovato scenario educativo e, al di là dei compiti propri del contrasto della povertà educativa, scuola e territorio devono essere pensate come un insieme poliedrico, ricco, movimentato di esperienze pensate per l'apprendimento e la crescita, nella consapevolezza che la scuola rimarrà il primo presidio della Repubblica in campo educativo solo se in grado di agire insieme a ogni altra agenzia educativa, grazie a una capacità di progettazione e realizzazione di tipo comunitario che promuova e favorisca il protagonismo dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze. Le comunità educanti appaiono, indubbiamente, essere la formula indispensabile a impattare sulla realtà complessa dell'esclusione precoce multi-fattoriale.

Scuola, famiglia e territorio devono imparare a vedersi alla pari, allearsi e sentirsi sullo stesso piano, non secondo la logica 'dispari' di servizio, cioè quella dell'erogazione di prestazioni da operatori verso utenti.

Per fare questo è indispensabile un'alleanza più larga e ricca della sola scuola, capace di attivare i diversi attori educativi, al fine di promuovere e mantenere nel tempo un processo di sviluppo educativo locale che, territorio per territorio, possa davvero fare uscire tanti bambini e bambine in crescita dalla povertà educativa minorile.

**Simona Rotondi**

(Associazione) Con i bambini

## Connessioni globali. Una ricerca sul lavoro nel capitalismo delle piattaforme

Giorgio Pirina – Milano, Franco Angeli, 2022, pp.290

Il libro di Giorgio Pirina ci offre un'analisi complessa del cosiddetto fenomeno della 'piattaformizzazione' della società contemporanea, per poi addentrarsi – con estrema profondità speculativa e una serie di importanti riferimenti epistemologici – su una particolare forma e tipologia di piattaforma digitale, *lean platform* o *platform work*, secondo una terminologia che, nel più ampio dibattito culturale internazionale, fa riferimento a piattaforme che intermediano digitalmente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; mentre, per molta letteratura sul fenomeno, contraddistingue spazi non solo virtuali, dove il lavoro non è soltanto intermediato bensì organizzato, controllato e valutato.

In particolare, il libro di Pirina si sofferma su una specifica classificazione del lavoro su piattaforma, riconducibile essenzialmente alla tassonomia proposta da Casilli in diverse analisi conoscitive. L'Autore, citando appunto l'opera di Casilli, individua due categorie principali di lavoro su piattaforma: il lavoro *on demand*, e il *crowd work* o micro-lavoro, "classificazioni che sostanziano l'intelligenza artificiale e in generale i processi di automazione, sia attraverso l'impegno fisico e intellettuale dei lavoratori, sia attraverso la produzione di dati". Il lavoro *on demand* via app si delinea come geograficamente localizzato, caratterizzato dalla territorializzazione della prestazione lavorativa, su una scala che può andare dalla città ad un'area regionale. A questa fattispecie appartengono tutte quelle attività tradizionali – come i servizi di pulizia e i lavori di manutenzione, il trasporto di persone, la consegna del cibo, l'ospitalità etc. – che devono essere svolte localmente; in tal senso, l'Autore si riallaccia a una classificazione generalizzata utilizzata dall'ILO che definisce tali piattaforme di lavoro come piattaforme *location-based*. Il micro-lavoro, invece, comprende tutto un insieme di attività lavorative deterritorializzate, "cioè che non necessitano la prossimità spaziale tra il prestatore del servizio e chi lo richiede", definibile come *crowdsourcing* – termine formato dalla combinazione di folla (*crowd*) ed esternalizzazione (*sourcing*) – che rimanda all'atto di esternalizzare lo svolgimento di un'attività, non a una singola impresa (o anche più imprese), bensì a una folla di persone raggiungibile a qualsiasi longitudine mediante la rete (e qui l'ILO classifica tali piattaforme come *web-based*). Questa pratica, secondo l'Autore, offre un doppio vantaggio per l'impresa che esternalizza il servizio mediante le piattaforme: in primo luogo, abbassando enormemente il costo del lavoro e rendendo quasi nulla la discriminante spazio temporale, poiché il servizio tendenzialmente viene esternalizzato a persone di aree geografiche con un basso costo del lavoro e, in ogni caso, la retribuzione del servizio è minima anche nelle aree localizzate (cottimo); in secondo luogo, perché l'impresa attraverso Internet ha una potenzialità, pressoché infinita, di scalabilità della forza lavoro. Le piattaforme classificate come *location-based*, per condizioni oggettive, presentano forme di rivendicazione dei lavoratori di carattere sindacale più strutturate; a questo proposito, l'Autore ci offre la descrizione del processo di definizione della Carta di Bologna, ossia della prima dinamica di edificazione di nuovi diritti per i rider delle piattaforme del *food delivery*. L'analisi in riferimento alle piattaforme localizzate territorialmente si rende, in tal modo, maggiormente interessante perché si apre alla descrizione della organizzazione del lavoro, della produzione e delle forme di organizzazione dei lavoratori nell'ambito di questa tipologia di piattaforme, non solo in Italia (con l'esempio della città di Bologna) ma anche a livello internazionale, considerando le esperienze delle *labour location platform* in Portogallo, in particolare nella città di Lisbona. Al di là di queste prime considerazioni – rintracciabili anche all'interno di una ormai immensa letteratura che dal 2010 analizza, con posizioni fortemente polarizzate, la dinamica di organizzazione del lavoro e della produzione delle piattaforme algoritmiche – l'originalità del libro di Pirina sta nell'affrontare il fenomeno non solo nella sua parte conclusiva, facilmente visibile agli osservatori delle scienze sociali e, più in generale, delle società occidentali, ma anche nello scomporre e ricomporre in un unico flusso tutto il complesso pro-



cesso globale che porta alla nascita e all'affermazione di una piattaforma di lavoro nel contesto capitalistico contemporaneo, fenomeno per molti estraneo.

Pirina, infatti, ricostruisce con attenzione e con analisi innovative tutto il ciclo produttivo che determina la nascita, lo sviluppo e l'affermazione di una piattaforma di lavoro; ciclo che avviene su scala mondiale mediante un articolato processo di costruzione materiale dei dispositivi fisici costituenti una piattaforma, investendo un insieme di attività lavorative materialmente e concretamente misurabili, nel contesto di una divisione internazionale del lavoro organizzato sulla base delle catene di produzione. Si parte dall'estrazione dei minerali (nelle miniere del continente africano o nei Paesi sud-americani) finalizzata alla costruzione degli impianti hardware utilizzati per la ingegnerizzazione dei sistemi tecnologici che permettono la nascita dello spazio digitale che chiamiamo piattaforma, si passa all'assemblaggio di quei materiali per la realizzazione di software e hardware che consentono il funzionamento degli strumenti digitali costituenti le infrastrutture su cui si muovono gli algoritmi, infine, si arriva alla costruzione degli spazi fisici su cui la rete esplose le sue potenzialità: le fibre ottiche. Si tratta di processi materiali e industriali che si sviluppano nelle grandi fabbriche della Cina del libero mercato o nei Paesi occidentali e che entrano a pieno titolo nelle dinamiche di investimento dei capitali finanziari destinati alla costituzione della piattaforma – così come l'avvio dei relativi processi di organizzazione del lavoro e della produzione nelle città a livello globale, con le forme di lavoro 'uberizzato' negli spazi urbani ed extra-urbani – in tal modo radicalizzando digitalmente alcuni aspetti del taylorismo.

Da queste considerazioni e originalità di analisi derivano alcune importanti riflessioni che meritano di essere evidenziate, seppure nello spazio circoscritto di una recensione. Tra queste, l'impatto delle piattaforme nelle dinamiche della globalizzazione, nella ridefinizione degli spazi urbani e nell'organizzazione degli spazi, anche fisici, di produzione delle imprese tradizionali, con una riflessione teorica che, da un lato, demistifica il concetto di piattaforma come un qualcosa di immateriale, di fisicamente non tangibile, dall'altro, al contrario, afferma come la 'piattaformizzazione' della società sia qualcosa di profondamente materiale, che comporta l'utilizzo intenso di materie prime e di lavoro in gran parte sottoccupato, più che salariato! "Prendiamo come esempio la banda larga – sostiene l'Autore – ossia uno spazio infrastrutturale che permette di inviare e ricevere simultaneamente dati in quantità maggiori rispetto all'infrastruttura precedente. Sebbene l'atto della trasmissione sia immateriale, ovvero invisibile e intangibile, è necessaria la predisposizione di assemblaggi sociotecnici e socio materiali che ne garantiscono il continuo funzionamento. Detto in maniera semplice vuol dire installare migliaia di chilometri di cavi in rame e fibra ottica che, a sua volta, presuppone: l'estrazione della materia prima, la raffinazione, la trasformazione in cavo, l'installazione nel terreno. L'articolazione dei vari passaggi è data dal trasporto e dalla logistica e ognuno di essi – aggiunge Pirina, affondando la sua analisi su alcuni capisaldi della teoria marxiana del plus valore – evidentemente avviene mediante il lavoro vivo delle maestranze, il lavoro morto delle macchine e in generale mediante il lavoro astratto". In tal senso si chiarisce concettualmente come le piattaforme digitali non rappresentino un passaggio, all'interno della società dell'informatizzazione iniziato negli anni Sessanta, dall'hardware al software, dalla cibernetica alla tecnologia algoritmica, verso una dematerializzazione del lavoro e della produzione, ma al contrario presentano, sotto alcuni aspetti, una intensificazione della materialità della produzione. Inoltre, risulta evidente come tale fenomeno non rappresenti la cesura con il lavoro gerarchico, organizzato scientificamente da predefiniti piani datoriali centrali, ben rappresentato nel concetto del lavoro salariato taylorista fordista o post-fordista; anzi, demistificando la logica del lavoro immateriale, con le piattaforme vi è una intensificazione del controllo delle azioni lavorative, dei tempi e dei luoghi dove queste avvengono, attraverso l'azione onnipresente degli algoritmi, capace di controllare e collegare azioni lavorative svolte in tempi diversificati e in spazi fortemente atomizzati.

Quello che entra invece in crisi nel concetto di lavoro salariato, per l'Autore, non è la sua forma organizzativa: il lavoro non diventa libero e creativo ma, essenzialmente, perde molto della sua consistenza salariale e del suo status occupazionale; si afferma, inoltre, un lavoro precario che si allontana da una serie di diritti collegabili alla categoria lavorativa (ferie, malattia, pensione, trattamenti di fine rapporto, rappresentanza sindacale, protezione contro la disoccupazione, formazione etc.).

Così l'Autore critica passaggi storici nell'analisi dell'impatto della tecnologia digitale sul lavoro e sulla società, come quelli presenti nel testo di Rifkin (*La fine del lavoro*, della metà degli anni Novanta), in cui lo sviluppo

della tecnologia digitale e robotica sembrava attestare un superamento dei principi del lavoro tayloristi fordisti e post-fordisti, contemplando una disoccupazione strutturale e l'affermazione di nuovi orizzonti del lavoro umano. In tal senso, la teoria di Pirina sembra inserirsi in quel filone della letteratura internazionale, come ad esempio le analisi presenti nel noto saggio di George Caffentzis (*In Letters of Blood and Fire: Work, Machines, and the Crisis of Capitalism*), in cui la tecnologia digitale, se vista in una prospettiva globale – dalle miniere di litio del continente africano, alle grandi industrie della produzione di strumenti digitali cinesi, all'organizzazione della sottoccupazione e del lavoro a cottimo delle piattaforme – non determina la fine del lavoro salariato, ma lo ridefinisce e lo amplifica, con una intensificazione del lavoro in termini di maggiore produttività a minori costi; una radicalizzazione del taylorismo, quindi, non la sua fine.

A ben guardare, comunque, lo stesso libro di Rifkin – da molti autori profondamente criticato, soprattutto nei primi anni Duemila – se letto con attenzione nella sua parte di descrizione dell'automazione digitale e nella sua parte di definizione e descrizione dell'affermazione della *Lean production* nel sistema produttivo post-fordista (peraltro strettamente legato alle prime forme di tecnologia digitale cibernetica), non parla mai in maniera netta di una fine del lavoro, contenendo nel titolo più una provocazione, un avvertimento sui rischi di una strutturale sottoccupazione che – già dalla metà degli anni Sessanta, con l'espulsione dei lavoratori afroamericani dai settori della produzione agricola e poi dalla grande industria delle città americane negli anni Settanta, con l'utilizzo delle prime macchine cibernetiche a numerazione costante – avrebbe determinato una crisi incontrovertibile degli status occupazionali keynesiani-fordisti. L'unico elemento deficitario della visione di Rifkin, come anche il testo di Pirina evidenzia, appare forse essere la teoria per cui l'intenso investimento nello sviluppo costante del capitale umano avrebbe potuto limitare i pericoli di una sottoccupazione o disoccupazione strutturale. Pirina, invece, correttamente ci mostra come i fenomeni di 'piattaformizzazione' e sottoccupazione del lavoro riguardino anche figure professionali con alte competenze tecniche e scientifiche, come simulatori o programmatori degli stessi algoritmi che governano le piattaforme. In tal senso, l'esperienza di prime forme di organizzazione sindacale di ingegneri informatici e programmatori, negli Stati Uniti e nel Canada delle grandi piattaforme *web-based*, confermano tale teoria. Si tratta, infatti, di lavoratori ad alte competenze che chiedono condizioni contrattuali e salariali migliori, denunciando una mistificazione dell'originario concetto di *sharing economy*, in termini di non mercificazione della produzione e anche di un codice etico e di libertà creativa del lavoro e dei prodotti realizzati (algoritmi), principi con cui tali piattaforme originariamente erano nate per erigere una cesura netta con i fenomeni tayloristi. Teoria per cui la narrativa della *sharing economy*, come di una società digitale capace di creare un nuovo lavoro e una produzione non mercificata, secondo un principio di collettivizzazione dei beni di consumo che avrebbe interessato soprattutto gli scambi tra pari nei grandi spazi urbani (la città creativa), si è lentamente trasformata in una nuova cultura imprenditoriale per la massima valorizzazione delle logiche del capitalismo finanziario globale.

## Massimo De Minicis

INAPP

## Reddito e Costituzione. La *cifra* smarrita

Camilla Buzzacchi – Milano, Franco Angeli, 2022, pp.187

Il tema trattato è di grande attualità e sollecita riflessioni sia di carattere generale, che specifico e cioè relative alle singole manifestazioni considerate del 'reddito': lavoro, sicurezza sociale, concorrenza, risparmio, tributi e debito pubblico. L'obiettivo della trattazione è chiarito nel primo capitolo: "[...] verificare l'eventuale divario tra le destinazioni che la Costituzione prevede per la ricchezza economica e quelle che, di fatto, sono riscontrabili nella società presente" (p. 14). La parte finale del titolo dell'opera ("la cifra smarrita"), per così dire, toglie la suspense rispetto alla verifica svolta. Questa è realizzata dati alla mano (si veda, ad esempio, il cap. 6 dedicato a *Reddito e tributi*), ma anche grazie alla ricostruzione dell'evoluzione storica del pensiero economico sottostante e quindi della legislazione e della giurisprudenza delle Alte corti e in particolare della Consulta, appunto, considerando le già ricordate principali manifestazioni del reddito.



Significativo è il nucleo centrale, il parametro prescelto per detta verifica del rispetto del programma costituzionale – nelle parole dell'Autore evidentemente ancora vivo: "la categoria che riveste centralità è quella del lavoro" (p. 19), sicché "il meccanismo di produzione di scambio di beni e servizi (cioè, come chiariscono le conclusioni, l'economia di mercato e il capitalismo) [...] non può legittimarsi [...] solo a partire dalle libertà di matrice liberale: esso deve piuttosto ruotare intorno al lavoro [...] che è la categoria concettuale che lo alimenta, che orienta il suo funzionamento e lo pone in sintonia con un ordinamento a forte ispirazione sociale".

Peraltro, a testimonianza dell'attualità delle tematiche trattate, l'analisi è compiuta considerando l'evoluzione e i fattori di condizionamento più recenti dei meccanismi di produzione che, certo, non potevano essere noti al Legislatore costituzionale: dalla globalizzazione alla finanziarizzazione dell'economia, alla flessibilità del lavoro, ma anche ai più recenti sconvolgimenti che hanno drammaticamente colpito l'umanità, la pandemia e la guerra in Ucraina.

La trattazione è svolta *ex professo* considerando, come anticipato, diverse branche del diritto.

Di particolare interesse, date le premesse, sono i capitoli dedicati a lavoro e sicurezza sociale, che, sistematicamente, sono collocati all'inizio dell'opera. Il tema centrale del primo è dedicato alla retribuzione, poiché "il lavoro è la prima realtà umana alla quale la Costituzione associa la generazione di una forma di valore economico". Stante il programma costituzionale derivante dall'art. 36 della Costituzione, viene quindi ricostruita l'interpretazione che ne ha dato la dottrina e la giurisprudenza, anche considerando le diverse fasi evolutive della legislazione, le attuali forme e organizzazioni del lavoro, anche quelle più moderne (si pensi al lavoro tramite piattaforma e alla cosiddetta *Gig Economy*). Da questo punto di vista, alcuni fenomeni più inquietanti, in particolare il lavoro povero e la flessibilità del tipo contrattuale, sono richiamati quali manifestazioni più eclatanti dell'allontanamento dal programma costituzionale e che mortificano la dignità del lavoratore.

Sulla stessa falsariga è svolto l'esame del sistema di sicurezza sociale: ricostruiti i principi costituzionali (art. 38 Cost.), anche nel contesto dei modelli storicamente affermati – bismarkiano e beveridginiano – è svolto l'esame dell'evoluzione storica dei principali istituti in cui si manifesta il sistema di sicurezza sociale, puntando l'attenzione su quelli che sono più oggetto di attenzione anche massmediatica: il sistema pensionistico e la lotta alla povertà. A tale ultimo proposito, ricostruite meticolosamente le varie fasi di regolazione degli istituti dedicati al contrasto della povertà, particolare attenzione è dedicata alla sua più recente manifestazione disciplinare, il Reddito di cittadinanza, rilevandone le ambiguità, derivanti dal carattere ibrido della misura, che pure molta letteratura ha messo in rilievo.

Tra le altre manifestazioni del reddito considerate, sono presenti anche quelle in cui più forte è stata l'influenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, non è questo solo il caso della concorrenza e del risparmio, ma anche delle più recenti modifiche costituzionali in tema di debito pubblico (principalmente l'art. 81 Cost.), che risentono direttamente del *Fiscal Compact*. Da questo punto di vista, è rimarcato l'impatto della pandemia che ha contribuito ad allentare i vincoli europei, autorizzando debito con precise finalità di investimento per il futuro *NextGenerationEU*, seppure questa evoluzione ponga interrogativi (la restituzione del debito accumulato), che possono essere superati, ancora una volta, rispettando i vincoli e l'ispirazione sociale del testo costituzionale.

Un ultimo cenno deve essere fatto al capitolo sul sistema tributario. Qui è stigmatizzato il fenomeno della economia non dichiarata che, nelle parole dell'Autrice, rende il programma e i principi costituzionali in materia lontani dall'essere inverati.

**Manuel Marocco**

INAPP

# Per proporre un articolo

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese. Gli articoli devono essere inviati in formato word all'indirizzo di posta elettronica [sinappsi@inapp.org](mailto:sinappsi@inapp.org).

I testi vanno corredati con la scheda di accompagnamento contenente la dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (<https://bit.ly/3cjd3sz>) e dagli allegati (vedi infra).

## Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (double blind peer review, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti). Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate. Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali. La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

## Dimensione e criteri di stesura dei testi:

- pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 50 caratteri, eventuale sottotitolo max 70 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri;
- paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;
- note esplicative inserite a piè di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da

citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento della citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche);

- lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

### **Allegati**

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/ trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword 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 della bibliografia

- deve essere unica e collocata alla fine del lavoro;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere l'ordine alfabetico per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e l'ordine cronologico di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

## 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 dal punto, 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 dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico.

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.

## 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 dal punto, 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. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

## 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 dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

## Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

<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>.

### 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 uncinata < > senza spazi dopo e prima.

### 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).

### Legislazione

In ogni capitolo la prima citazione 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)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

### 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 ....). È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <<https://bitly.com/>> per la trasformazione.

## ESEMPI

### Monografie

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 <<https://bit.ly/2RR3BDA>>

### Articoli di riviste/periodici

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

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

**TESTI INAPP****Monografie**

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

**Paper**

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

**Sinapsi**

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.5-7

**Letteratura grigia**

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* <<https://bit.ly/2DeDsGv>>

**Giurisprudenza****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

**Pretura**

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

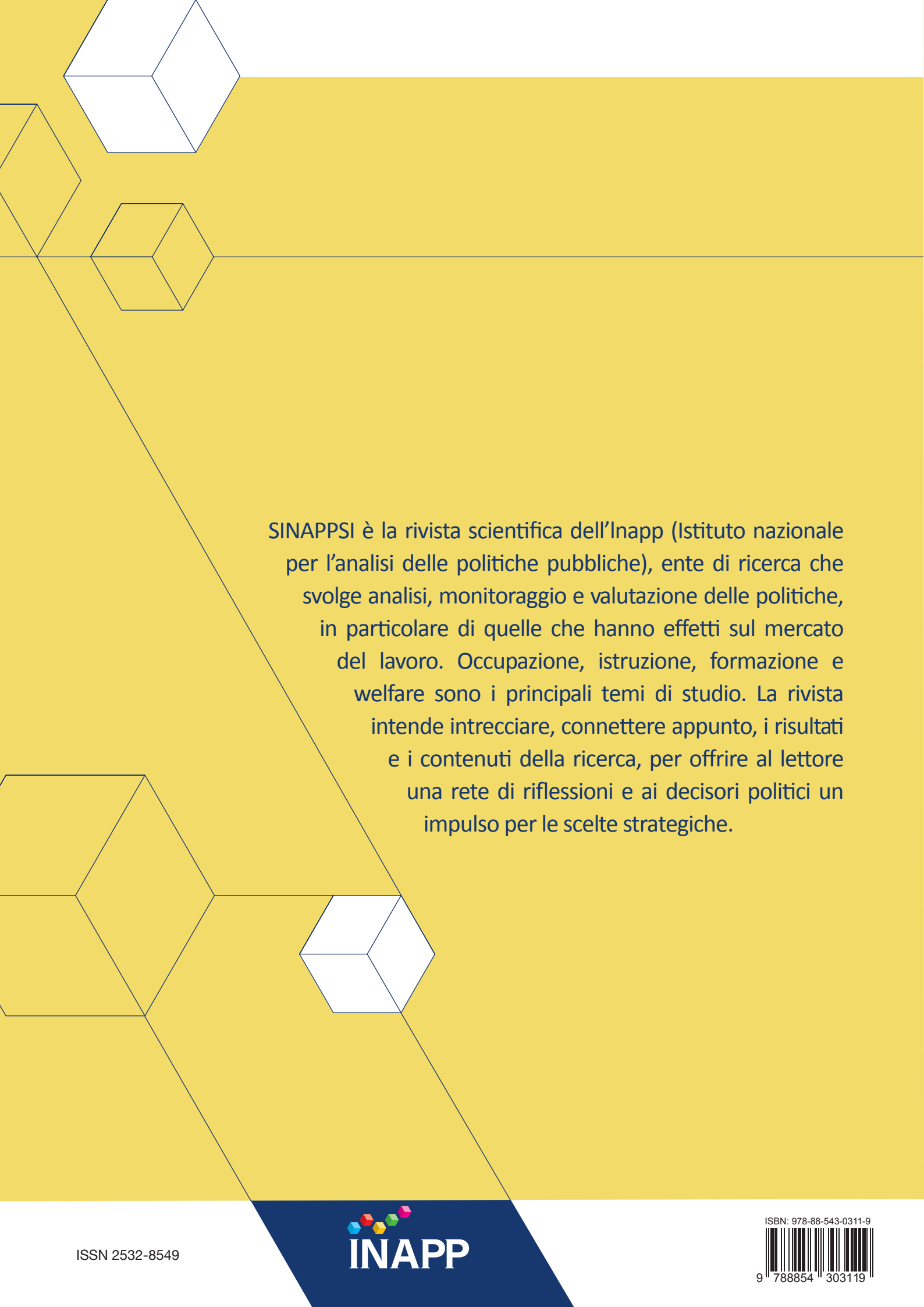
C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

### **Legislazione**

- 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**

Guarascio D., Sacchi S. (2017), Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro, Roma, Inapp  
<<https://bit.ly/2Mht4kd>>



SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale 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, per offrire al lettore una rete di riflessioni e ai decisori politici un impulso per le scelte strategiche.