

# SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

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



## Crisi del lavoro: cause, conseguenze e politiche di intervento

### Feminization of labor in Italy

Caterina Manicardi

### More than a She-recession

Linnea Nelli e Maria Enrica Virgillito

### La questione salariale italiana

Leonello Tronti

### Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia

Massimiliano Deidda, Francesco Manente, Manuel Marocco, Massimo Resce

### Inflation and real wages

Vincenzo Maccarrone

### Wage dispersion in Italy

Laura Bisio, Valeria Cirillo, Matteo Lucchese

### What workers do and how

Marta Fana, Martina Bisello, Sergio Torrejón Pérez, Enrique Fernández-Macías

### Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da Covid-19

Isabella Siciliani, Paola Tanda, Alberto Violante

### Lo Stato come Employer of last resort

Massimo De Minicis, Lucia Zabatta

## Saggi

### Valutazione in itinere della presa in carico della cronicità e fragilità in Lombardia

Giuseppe Belleri

# 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 Ghezzeo (Caporedattore), Valeria Cioccolo, Monia De Angelis, Ernestina Greco, Paola Piras  
sinappsi@inapp.gov.it

#### **Segreteria di redazione**

Mara Marincioni  
segreteria.sinappsi@inapp.gov.it

#### **INAPP Editore**

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

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: 978-88-543-0324-9

ISSN: 2532-8549

E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso ad agosto 2023

Finito di stampare

nel mese di ottobre 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 (SPAO) e del Programma nazionale Giovani, Donne e Lavoro FSE+ 2021-2027, 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

## Crisi del lavoro: cause, conseguenze e politiche di intervento

---

### 4 Introduzione

Maria Enrica Virgillito e Michele Raitano

---

Parte I – *La questione femminile in Italia nel lungo e nel breve periodo*

### 8 Feminization of labor in Italy

#### A preliminary assessment

Caterina Manicardi

### 25 More than a She-recession

#### Long-term feminization and short-term pandemic effects

Linnea Nelli e Maria Enrica Virgillito

---

Parte II – *Dinamica salariale, contrattazione collettiva e inflazione, prospettive micro e macro*

### 61 La questione salariale italiana

#### Caratteri di lungo periodo e prospettive di risoluzione

Leonello Tronti

### 76 Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia

Massimiliano Deidda, Francesco Manente, Manuel Marocco, Massimo Resce

### 98 Inflation and real wages

#### The insufficiencies of the Italian collective bargaining system

Vincenzo Maccarrone

### 112 Wage dispersion in Italy

#### An exploration based on linked employer-employee data

Laura Bisio, Valeria Cirillo, Matteo Lucchese

---

---

Parte III – Azioni per il lavoro: strumenti di misurazione e politiche

**130 What workers do and how**

**A European database of tasks indices**

Marta Fana, Martina Bisello, Sergio Torrejón Pérez, Enrique Fernández-Macías

**149 Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da Covid-19**

Isabella Siciliani, Paola Tanda, Alberto Violante

**164 Lo Stato come Employer of last resort**

**La piena occupazione per un diverso modello di sviluppo**

Massimo De Minicis, Lucia Zabatta

---

**Saggi**

**177 Valutazione in itinere della presa in carico della cronicità e fragilità in Lombardia**

Giuseppe Belleri

**192 Scaffale - Recensioni di libri**

Gruppo Solidarietà (a cura di), *Ripensare i servizi. Personalizzare gli interventi*, 2022  
(Annalisa Turchini)

Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E., *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, 2022  
(Sante Marchetti)

Bertolini S., Brogna C., Romanò S. (a cura di), *Il lavoro cambia e i giovani che fanno? Tra struttura, aspirazioni e percezioni*, 2022

(Emanuele Nebbia Colomba)

Campagna D., *Participatory Governance and Cultural Development. An empirical Analysis of European Capitals of Culture*, 2022

(Marco Marucci)

---

**199 Per proporre un articolo**

---

**201 Norme bibliografiche**

---

## Introduzione

**Maria Enrica Virgillito** - Comitato rivista Sinappsi

**Michele Raitano** - Comitato rivista Sinappsi

Il numero speciale di Sinappsi *Crisi del lavoro: cause, conseguenze e azioni di policy* raccoglie un'ampia serie di contributi che presentano evidenze, discussioni e indicazioni di policy per contrastare la crisi del lavoro che l'economia italiana sta affrontando.

Il numero inizia con la tematizzazione del concetto di 'femminilizzazione del mercato del lavoro', inteso come il processo di progressiva partecipazione delle donne ai lavori formali retribuiti nel corso degli ultimi quarant'anni. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tuttavia, si è manifestata in gran parte in lavori poco retribuiti, precari e a tempo parziale, dando luogo a segregazione occupazionale e squilibri di genere. Il contributo di Manicardi *Feminization of labor in Italy. A preliminary assessment* presenta una prospettiva storica del processo di femminilizzazione. L'articolo ricostruisce trent'anni di dati quantitativi che progressivamente dimostrano la trappola della segregazione occupazionale insieme alle tendenze del part-time involontario, spesso una scelta non voluta ma dovuta alla necessità di svolgere attività di cura intra-familiare non retribuite. Un'attenzione specifica è dedicata alla discussione critica di alcuni effetti distorsivi derivanti dalle politiche di conciliazione vita-lavoro nel ribaltare la segregazione femminile. Il contributo di Nelli e Virgillito *More than a She-recession. Long-term feminization and short-term pandemic effects* aggiunge un ulteriore approfondimento sulla propagazione del processo di femminilizzazione durante la crisi pandemica. Attraverso un'analisi macroeconomica, volta a rilevare l'isteresi in alcune variabili di interesse, il contributo esamina la durata, la severità e la diffusione della crisi da Covid-19 su perdita di occupazione, disoccupazione strutturale e inattività per genere. Si rileva un impatto più che proporzionale sulle donne con basso livello di istruzione nel Sud Italia. Il contributo offre nuova evidenza degli effetti di isteresi di lunga durata provocati dai processi di femminilizzazione e innescati durante la crisi pandemica.

La seconda parte del numero affronta un tema classico dell'economia politica, ovvero le dinamiche salariali, la contrattazione collettiva e l'inflazione. Il contributo di Tronti *La questione salariale italiana. Caratteri di lungo periodo e prospettive di risoluzione* offre una prospettiva storica e macroeconomica sulle dinamiche di compressione salariale in atto in Italia dagli anni Novanta. Tronti propone come potenziali cause di stagnazione salariale la scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello, la difficoltà di sviluppare forme di dialogo sociale e la proliferazione di microimprese. Un'ulteriore discussione sul sistema della contrattazione è presentata nel contributo di Deidda, Manente, Marocco e Resce *Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia* che presenta nuove elaborazioni sulla copertura della contrattazione centralizzata rispetto a quella decentrata a livello aziendale, facendo leva sui dati della Rilevazione su imprese e lavoro (RIL). Gli Autori mostrano evidenze nitide sul ruolo marginale della contrattazione di secondo livello nella struttura produttiva italiana che, a trent'anni dalla sua introduzione, è applicata solo da una minima parte di imprese, generalmente di grandi dimensioni e situate nel Nord. Inoltre, considerando che la contrattazione di secondo livello include l'adeguamento del salario alla produttività, la sua mancata diffusione ostacola strutturalmente la crescita dei salari. Concentrandosi sul problema dell'indicizzazione dei salari all'inflazione, Maccarrone - in *Inflation and real wages. The insufficiencies of the Italian collective bargaining system* analizza l'indebolimento del sistema di relazioni industriali italiano rispetto alla possibilità di garantire la crescita dei salari reali. L'articolo propone, innanzitutto, una breve storia del meccanismo di indicizzazione salari-inflazione adottato in Italia dal 1945 al 1992 ('Scala mobile'). Discute poi l'inadeguatezza dell'Indice dei Prezzi al consumo armonizzato (IPCA), introdotto nella contrattazione nazionale nel 2009, come strumento efficace nell'adeguata indicizzazione dei salari, non essendo l'indice in grado di tenere conto dell'effettiva dinamica dell'inflazione. L'indice dell'inflazione, escludendo il prezzo dei beni energetici, si rivela una proxy inadeguata dell'inflazione reale, in particolare quando questa è generata da aumenti dei prezzi di questi ultimi. Inoltre, essendo l'indice previsionale, le discrepanze tra l'inflazione attuale e quella prevista, in periodi di spirali inflazionistiche, compromettono ulteriormente la capacità di evitare l'erosione dei salari reali da

parte dell'attuale adeguamento dell'inflazione salariale. L'eterogeneità delle retribuzioni tra le imprese è illustrata da Bisio, Cirillo e Lucchese in *Wage dispersion in Italy. An exploration based on linked employer-employee data*. L'evidenza a livello micro integra la prospettiva macro-istituzionale degli altri contributi e sottolinea l'importanza della dimensione aziendale nella determinazione dei salari. Secondo i risultati, la propensione all'innovazione non è di per sé una fonte di dispersione salariale, che invece è emersa in misura notevole all'interno delle imprese del settore dei servizi. Gli Autori concludono rimandando al ruolo esercitato dalle istituzioni del mercato del lavoro e dalla contrattazione sindacale come elementi cruciali per affrontare l'effettiva fonte delle disparità salariali tra le imprese, piuttosto che l'innovazione. L'accento è posto sul segmento dei servizi come potenziale amplificatore delle discrepanze salariali.

Infine, il numero presenta strumenti e azioni di policy per affrontare la crisi del lavoro. Fana, Bisiello, Torrejón Pérez e Fernández Macías con il contributo *What workers do and how. A European database of tasks indices* presentano un utile strumento per analizzare la distribuzione delle mansioni tra le professioni a livello europeo, fornendo evidenza comparativa tra Paesi sulle mansioni e le modalità organizzative di esse. Siciliani, Tanda e Violante con il contributo *Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da Covid-19* discutono di come sia i trasferimenti a sostegno del reddito da lavoro che il reddito di cittadinanza siano state misure efficaci per assicurare una più equa distribuzione delle risorse, con riferimento al primo strumento, e per alleviare la povertà, con riferimento al secondo, in particolare durante la crisi pandemica. Infine, il ruolo dello Stato come *employment provider* è discusso da De Minicis e Zabatta nel contributo intitolato *Lo Stato come Employer of last resort. La piena occupazione per un diverso modello di sviluppo*. Gli Autori discutono la proposta di Minsky dello Stato come *Employer of last resort* (ELR), insieme alla presentazione di alcuni casi specifici di applicazione di schemi di garanzia del lavoro nei vari Paesi. Il contributo sostiene la tesi dell'ELR come strumento in grado di affrontare congiuntamente la crisi ecologica e quella del lavoro, insieme alla crisi del settore della cura.

Nel complesso, il numero offre nuove evidenze e prospettive su un fenomeno di lunga durata che le società contemporanee necessitano di affrontare, ovvero il modo in cui il lavoro viene considerato, remunerato, organizzato e rappresentato. Per superare la crisi del lavoro, è necessario prevedere direzioni e spazi d'intervento innovativi per le politiche pubbliche. Chi gestisce la sfera della politica economica dovrebbe avere consapevolezza che, oltre alla compressione dei salari e alle strategie di indebolimento del ruolo della classe lavoratrice, esistono strumenti e attori alternativi da considerare. Questo numero si concentra sulle politiche per superare la segregazione occupazionale di genere, sul ruolo della contrattazione, delle misure di sostegno al reddito e, infine, dello Stato come *employer of last resort*. Tali proposte di policy sono accompagnate da diverse evidenze empiriche e ricostruzioni storiche. Tutti gli articoli contribuiscono, da angolazioni e discipline complementari, a costruire un quadro completo della crisi del lavoro e delle potenziali direzioni per superarla.

## Introduction

**Maria Enrica Virgillito** – Sinappsi Editorial Board

**Michele Raitano** – Sinappsi Editorial Board

The Special issue *Crisis of labor: causes, consequences and policy actions* gathers a diverse range of contributions which present evidence, discussions and policy directions to tackle the labor crisis that the Italian economy is facing. The Issue starts with the thematisation of the concept of 'feminization of labor markets', intended as the process of progressive participation of women in formal paid jobs over the last forty years. The participation of women in the labor market, however, has largely occurred in low-paid, precarious and part-time jobs, giving rise to occupational segregation and gender imbalances. The contribution by Manicardi *Feminization of labor in Italy. A preliminary assessment* presents a historical perspective of the feminization process. The paper provides thirty years of quantitative evidence progressively showing the trap of occupational segregation together with involuntary part time patterns, quite often an unwilling choice due to the necessity to perform unpaid intra-household care activities. Specific attention is devoted to critically discussing some distortionary effects deriving from work-life balance policies in overturning female segregation. The contribution by Nelli and Virgillito *More than a She-recession. Long-term feminization and short-term pandemic effects* adds further insight into the propagation of the feminization process during the pandemic crisis. By means of a macroeconomic analysis, meant to detect hysteresis in selected variables of interest, the contribution looks at the duration, depth, and diffusion of the Covid-19 crisis on job loss, structural unemployment, and inactivity by gender. Disproportionate impacts are detected for low-educated women in the South. The contribution offers original evidence of the long-lasting hysteresis effects brought about by the feminization processes and spurred during the pandemic crisis.

The second part of the Issue deals with a classical theme in political economy, namely wage dynamics, collective bargaining and inflation. The contribution by Tronti *La questione salariale italiana. Caratteri di lungo periodo e prospettive di risoluzione* offers a historical and macro-level perspective on the dynamics of wage compression occurring in Italy since the Nineties. Tronti proposes as potential sources of wage stagnation the lack of diffusion of second-level bargaining contracts, the difficulty in developing forms of social dialogue and the proliferation of micro-level firms. A further discussion on the Italian bargaining system is presented in the contribution *Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia* by Deidda, Manente, Marocco and Resce, which presents new elaborations on the coverage of centralized versus decentralized firm-level bargaining by leveraging on the *Rilevazione su imprese e lavoro* (RIL) data. The Authors show compelling evidence on the marginal role of second-level bargaining in the Italian productive structure, which after almost thirty years since its introduction, is applied by only a fraction of firms, usually large and located in the North. In addition, considering that second-level bargaining includes wage-productivity indexation, its lack of diffusion structurally hinders wage growth. Focusing on the problem of wage indexation to inflation, Maccarrone in *Inflation and real wages. The insufficiencies of the Italian collective bargaining system* discusses the weakening of the Italian industrial relations system with respect to the scope of ensuring real wage growth. The article proposes, first of all, a brief history of the wage-inflation indexation mechanism adopted in Italy from 1945 to 1992 (*Scala mobile*) and further discusses the inadequacy of the Harmonised Index of Consumer Prices, introduced in national bargaining in 2009, as an effective instrument able to account for inflation dynamics in wage indexation. The inflation index, excluding the price of energy goods, turns out to be an inadequate proxy for real inflation, particularly when it originates from energy increases. In addition, discrepancies between current and forecasted inflation, in periods of inflationary spirals, further undermine the ability of the current wage-inflation adjustment in sectoral bargaining to avoid real wage erosion. Heterogeneity among firms in paid wages is illustrated by resorting to a linked employer-employee dataset by Bisio, Cirillo and Lucchese in *Wage dispersion in Italy. An exploration based on linked employer-employee data*. The micro-level evidence complements the macro-institutional perspective of the other contributions and highlights the importance of the firm-level dimension in wage determination. According

to the results, innovation propensity is not per se a source of wage dispersion, which has instead greatly emerged within firms in the service sector. The Authors conclude by hinting at the role exerted by workplace labor market institutions and contractual bargaining as crucial elements in addressing the actual source of wage disparities among firms, rather than innovation. Emphasis is put on the role of the service segment as a potential amplifier of wage discrepancies.

Finally, the Issue presents instruments and policy actions to tackle the labor crisis. Fana, Bisiello, Torrejón Pérez and Fernández Macías, with the contribution *What workers do and how. A European database of tasks indices* present a useful tool to analyse the distribution of tasks across occupations at the European level, providing cross-country comparative evidence of what people do at work. Siciliani, Tanda and Violante with the contribution *Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da Covid-19* discuss how both working income transfers and the guaranteed citizenship income have represented effective measures to ensure a more equitable distribution of resources, with reference to the former instrument, and to alleviate poverty, with reference to the latter, particularly during the pandemic crisis. Finally, the role of the State as an employment provider is discussed by De Minicis and Zabatta in the contribution titled *Lo Stato come Employer of last resort. La piena occupazione per un diverso modello di sviluppo*. The Authors discuss the Minskyan proposal of the State as *Employer of last resort* (ELR), together with the presentation of some specific cases of application of job guarantee policy schemes across Countries. The contribution makes the case for the ELR as an instrument able to jointly tackle the ecological and labor crises, together with the welfare crisis.

Overall, the Issue offers new evidence and perspectives on a long-lasting phenomenon that societies need to address, that is, the way labor is considered, valued, organized, and represented. In order to overcome the crisis of labor, innovative directions and spaces of action for policy initiatives need to be envisaged. Policy analysts and policymakers should be aware that, beyond wage compression and worker disempowering strategies, there are alternative instruments and actors to consider. In this Issue we have discussed policies to overcome gender occupational segregation, the role of contractual bargaining, the role of income support schemes, and finally the role of the State as an employer of last resort. Such policies have been proposed and accompanied by diverse empirical settings, evidence and historical reconstructions. All articles contribute, from complementary angles and disciplines, to build a comprehensive picture of the crisis of labor and potential directions to overcome it.



# Feminization of labor in Italy

## A preliminary assessment

**Caterina Manicardi**

Scuola Superiore Sant'Anna

This paper examines the process of *feminization* of labor in Italy over the past thirty years, intended here as i) the quantitative increase of female participation in paid labor and ii) the spreading of those employment patterns and conditions that used to affect only peripheral workers. The complex interaction between wage and contract flexibility on one hand, and the shift towards a service-based economy and the growing presence of women in the workforce on the other, is analyzed through descriptive statistics. A critical assessment of some EU work-life balance policies is also provided.

*L'articolo esamina il processo di femminilizzazione del lavoro in Italia negli ultimi trent'anni, inteso come i) l'aumento quantitativo della partecipazione femminile al lavoro retribuito e come ii) la diffusione di quei modelli e condizioni occupazionali che un tempo riguardavano soltanto i lavoratori periferici. Attraverso statistiche descrittive, viene analizzata la complessa interazione tra flessibilità salariale e contrattuale da un lato e lo spostamento verso un'economia basata sui servizi e la crescente presenza delle donne nella forza lavoro dall'altro. Viene inoltre fornita una valutazione critica di alcune politiche europee di conciliazione vita-lavoro.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-1

### Citation

Manicardi C. (2023), *Feminization of labor in Italy. A preliminary assessment*, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.8-24

### Keywords

Female employment  
Gender inequality  
Work-life balance

### Parole chiave

*Occupazione femminile  
Disparità di genere  
Conciliazione vita lavoro*

### Introduction

The effects of being a woman in the labor market have been deeply addressed by both standard applied economics and economic theory. The wage gap can be accurately measured by microeconomic models that succeed in isolating partial effects depending on pre-market and in-market discrimination, while workforce segregation and working hours decisions are treated as a matter of difference in preferences, either pecuniary or non-pecuniary – such as time use, riskiness, and human capital investment choice – or a combination of the two (Bettio 2008; Jacobsen 2020).

Family ties and social norms are barely integrated into the analysis as effective drivers of women's and men's working patterns. However, both your birth family and your nuclear family matter in determining your educational attainment and whether to work for pay and for how many hours. Exposure to either the male breadwinner or the one-earner-and-a-half models increases expectations of full-time work for men and normalizes part-time requests from women, possibly ending up in both occupational segregation and ghettoization within the occupation. Additionally, major phenomena affecting the labor market are often assumed to

equally affect all groups composing the labor supply. Only recently scholars have started qualifying economic recessions based on whether they impacted more female- or male-dominated sectors of employment (Hoynes *et al.*, 2012; D'Ippoliti *et al.*, 2013; Rubery and Rafferty 2013), especially after the Covid-19 pandemic (Albanesi and Kim 2021; Alon *et al.* 2022).

It is with flexibilization and servitization of labor – as the two main processes characterising postfordism in advanced capitalist economies<sup>1</sup>– that those working conditions and sectors of employment that in the past typified primarily the *peripheral* workforce such as women, youngsters, migrants and elderly started involving *core* workers, arousing interest in labor scholars and policymakers (ILO 2015; Betti 2018). The OECD Jobs Study (OECD 1994) advocating for, *inter alia*, an increase in wage, labor cost and working-time flexibility to hamper employment protection and eventually reduce unemployment, inaugurated a season of structural reforms of national labor markets that liberalized the use of part-time and temporary schemes and warranted wage deflation. Indeed, this new OECD-IMF Orthodoxy (Howell 2004) that found institutional enforcement in the European Union treaties has been accompanied by a decline in manufacturing GDP and employment relative to services in all G7 countries and most high-income countries. Globally, the value of services has more than doubled, from 27.67 trillion US dollars in 1997 to 51.35 trillion in 2017, and in the same time span, the value added of services as a percentage of GDP increased on the global scale from 62.4% to 64.1% (World Bank Data<sup>2</sup>). In Italy, the increase in female employment had non-trivial interactions with such processes, leading some scholars to tie the decrease in standard work to the process of feminization of the labor force (for an appraisal, refer to Betti 2016). Over the years, the term *feminization of labor* has been used in the global-north-centric perspective to point both at the progressive integration of women into wage labor markets and at the precarization of various categories of workers through the mainstreaming of those working conditions once mainly experienced by females (Standing 1989; Betti 2016, 2022; Rubery 2015).

By acknowledging both the quantitative and the qualitative viewpoints, what follows is a descriptive analysis of the feminization of labor in Italy in the last thirty years. Section 2 provides some evidence related to the increase in female-waged activities together with new and old forms of gender segregation. A chronological overview of the political actors and main policies that contributed to the quantitative feminization of labor is also provided. Section 3 focuses on the mainstreaming of temporary and part-time contracts, acknowledging those laws that mainly contributed to the spreading and institutionalization of involuntary job schemes. A brief overview of the gender pay gap by occupation and sector besides the levels for males and females is also provided. The final section presents our conclusions.

### 1. Feminization as the entry of women in paid work

The European Union and the ILO vigorously addressed the problem of gender equality in paid labor mainly through a supply-side approach: following the prescription of the microeconomic neoclassical labor supply model, the removal of sex-based discrimination in the workplace combined with improved educational opportunities for women was the primary strategy. Since its inception in 1919, the International Labour Organization has advocated special protection for women's labor and social rights rather than promoting legal equality (Boris 2019).

After WW2 the emphasis was put on equal remuneration between men and women and after the 60s the organization recognized the need to address gender inequality not only in wages but also in employment opportunities, occupational segregation, and social protection. Female labor in the Global South was instead tackled through the promotion of handicrafts and other home-based work, linking women to their traditional social role and cultural sphere. It was in the 1980s and especially after the 1995 Beijing Declaration and Platform for Action that the concept of gender mainstreaming started informing the ILO's policies and programs, leading to gender-neutral protections – such as parental leave and public care services – and universalism as the guiding principle of intervention in the matter of gender equality (Boris 2019; ILO 2019).

1 Rubery (2015) acknowledges the 'four Fs' that characterised developments in work and employment over the last fifty years: feminization, flexibilization, fragmentation and financialization.

2 World Bank (2023), Services, value added (% of GDP), *World Bank national accounts data* <https://shorturl.at/rBYZ1> (accessed September 4<sup>th</sup> 2023).

On its side, the European Union recognized the principle of equal pay for equal work in the 1957 Treaty of Rome, which found political implementation in 1975 with the first European Economic Community equal pay directive (75/117/EEC). One year later the Equal Treatment Directive (76/207/EEC) expanded the scope also to prohibit discrimination based on sex in accessing employment, vocational training, and promotion. The key concern of the European institutions was how female employment could have contributed to boosting the Member States' economic growth, expanding social and gender policies in subordination to economic policy (Plo-mien 2018). Coherently, the European Employment Strategy of 1997 promoted a demand-side approach to female labor to complement interventions on the supply side, advocating for the creation of more and better jobs all over the Union, with special attention to female-dominated sectors of employment. In the wake of the Beijing Declaration and Platform for Action, the gender mainstreaming strategy resulted in several directives and initiatives to prohibit any form of discrimination in addition to sex (2000/78/EC) and to set the policy agenda accordingly, especially in relation to the care infrastructure (see for instance the resolution of the 2002 Barcelona Summit concerning the childcare enrolment target). However, the EU Parental Leave Directive 18/2010, the

Directive on Work-Life Balance for Parents and Carers 1158/2019 and the EU Gender Equality Strategy 2020-2025 relocated the spotlight on labor supply policies, in which the responsibility of care remains a woman's prerogative and man's involvement is kept marginal (Di Sarcina 2010; 2014).

Indeed, these asymmetric work-life balance measures – such as parental leave, part-time contracts, and smart working – while, on one side, supporting female employment and preventing early exit from the workforce due to motherhood, on the other have contributed to reinforcing traditional gender roles and the division of labor within households, as will be clarified in section 3.

In 2022, male and female activity rates for EU-20 were 79.2% and 69.8% respectively, which meant an increase of 2 and 10 percentage points respectively over a span of twenty years (LFS series). In Italy, as reported in Figure 1, regional disparities persist, with the north-eastern area exhibiting female activity rates that surpass the European average, while southern areas lag behind. This divide can be attributed to a combination of factors, including low levels of female participation, low educational attainment, and the substantial presence of an underground economy, which helps explain the erratic trend of boosts and sudden losses. Two different clusters for Northern-Central regions and Southern regions and

**Figure 1. Activity rates by gender and geographical areas. Age class: 15-64 years**



Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 2005-2022

the islands can be observed also for males, but despite regional variations, overall male labor participation remains in line with European standards.

Furthermore, over the past thirty years, there has been a noticeable widening gap between the average age at which women become mothers and the age at which they exit the workforce. Prior to 2000, fertility rates peaked at 25-29 years old, and employment started declining at 30-35 years old. In contrast, as of 2021, the average age for motherhood is between 30 and 34 years old, and early exit from employment begins around 45-49, from ten to twenty years later (Figure 2).

Finally, even from a narrow human capital perspective, the share of women with a degree in Italy increased from 11.4% in 2005 to 21.1% of the total female population aged 15-64, well below the European average but still exceeding their male counterparts. Indeed, men with tertiary education represented 10.1% in 2005 and stopped at 15.1% in 2022 (LFS series).

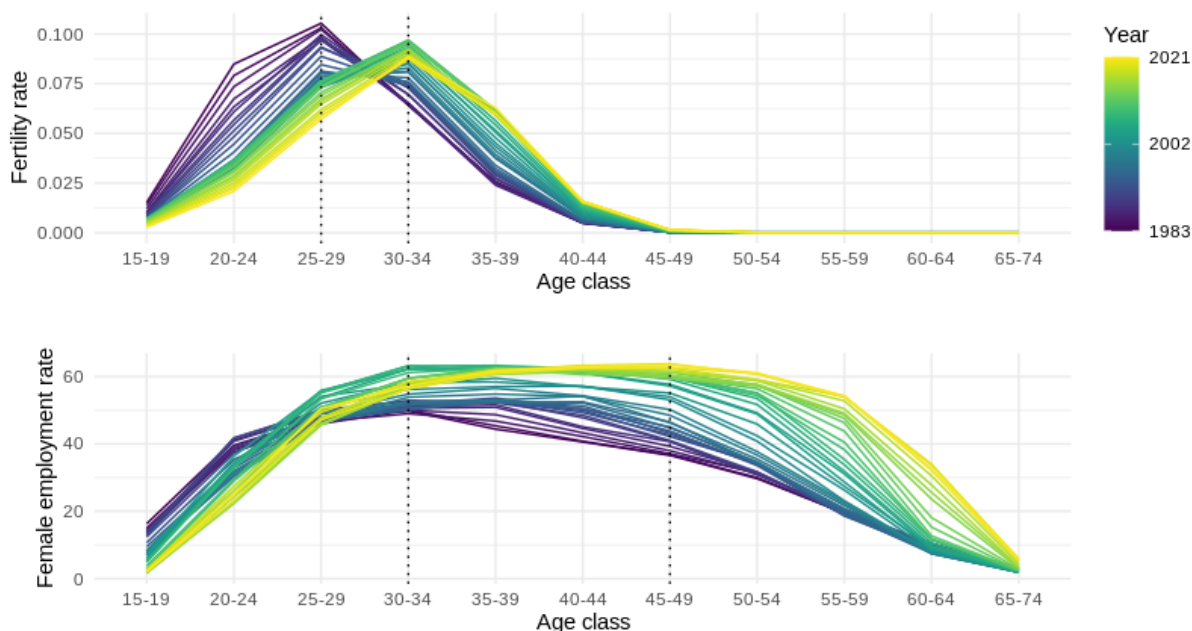
**Horizontal segregation and household penalty**

Despite overall improvements in female participation and educational attainment, a closer examination reveals that gender segregation in sectors of employment persists. As shown in Figure 3, displaying

employment composition by macrosector, industry still represents a relevant sector of male employment despite the Great Recession, and tertiary activities do not overcome the percentage threshold of 60%. For women, instead, employment in services increased steadily from 68.3% in 1992 to 83.47% in 2022 and industry employees experienced a decrease from 23.27% to 14.24% in the same length of time.

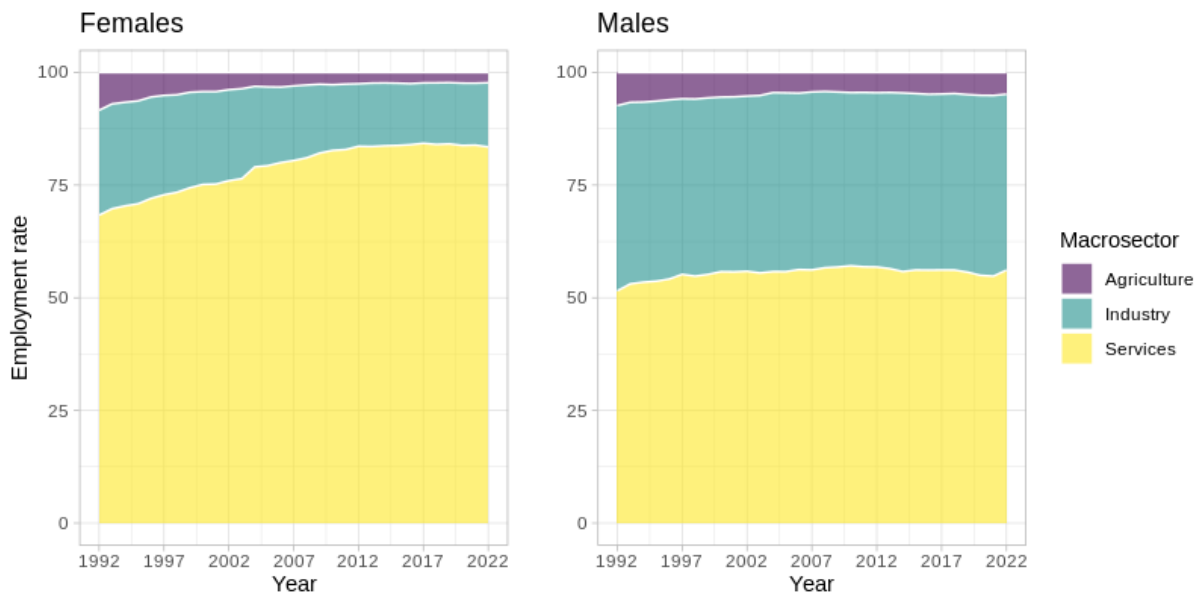
Female participation across detailed economic activities has changed considerably in the last thirty years. Figure 4 illustrates that real estate and business activities together with hotels, restaurants, health and social assistance emerged as those sectors absorbing those workers exiting manufacturing and public administration. Under the label of *Real estate and business activities* reside not only those services relating to the provision of property (such as buying, selling, and renting of commercial and residential properties or land) but also professional services (law, accounting, consultancy etc.), scientific research activities and administrative and support services (human resources, cleaning of buildings and infrastructure, security etc.). The number of women employed in this sector more than doubled from 1992 to 2022. Even accommodation and food service activities experienced a substantial expansion in that period and, interestingly, the plot acknowledges

**Figure 2. Fertility and female employment rate by age class**



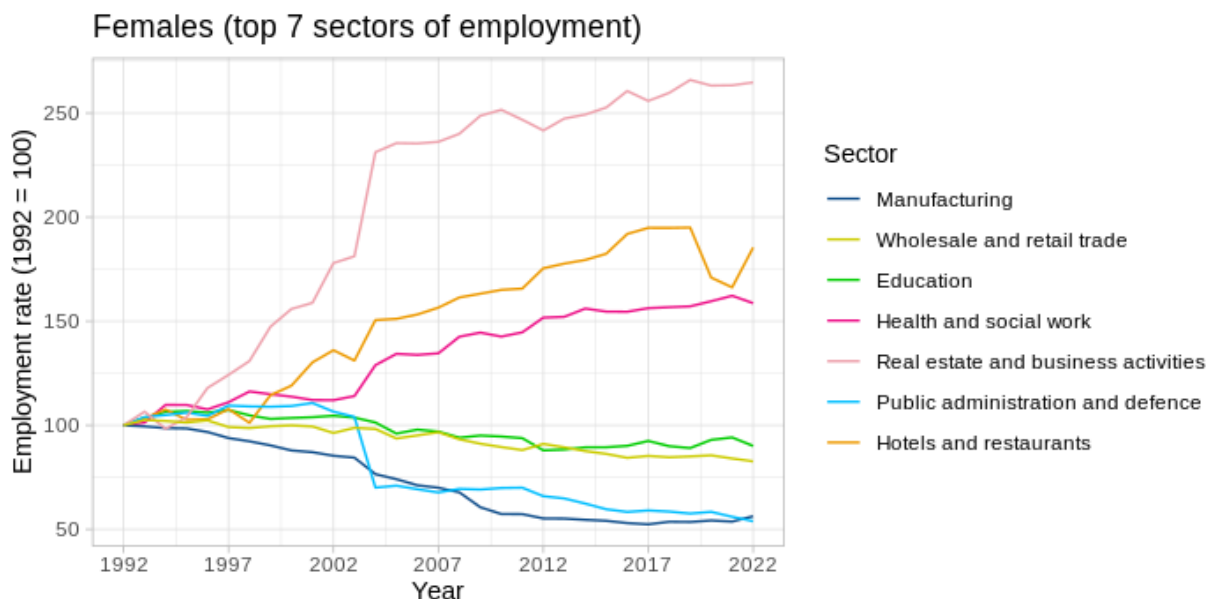
Source: European Union Labour Force Survey and Eurostat Demographic Statistics. Italy, 1983-2021

**Figure 3. Employment composition by gender and macrosector. Age class: 15-64 years**



Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 1992-2022

**Figure 4. Employment rate variation in the top 7 sectors of female employment (NACE Rev. 1.1 two-digit level). Age class: 15-64 years**



Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 1992-2022

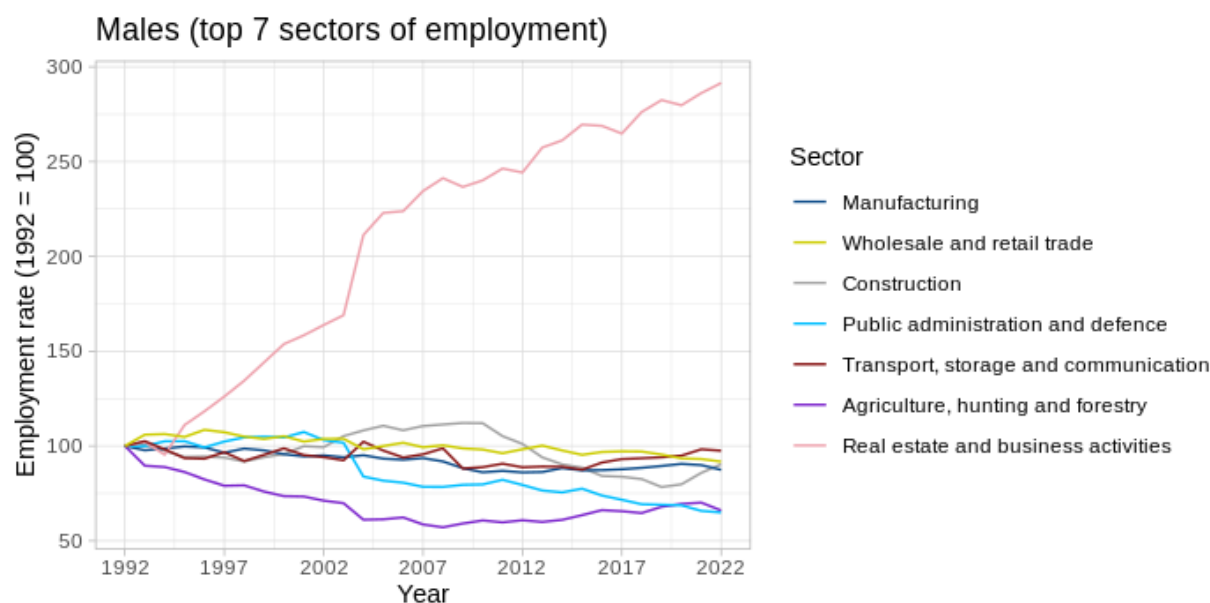
the slight decline and prompt recovery in the number of female employees during the pandemic.

As expected, health and residential care together with social work activities without accommodation represent the third sector in terms of female employment increase, with the value boosted by 50% in twenty years.

In terms of male employment, there has been a de-

cline in the agricultural and the public administration sectors, while a significant increase has been observed in real estate and business activities. Employment in this sector nearly tripled between 1992 and 2022, as shown in Figure 5. It is worth noting that the Great Recession had a notable impact on male employment in the construction sector, leading to a decrease in employment levels after 2010.

**Figure 5. Employment rate variation in the top 7 sectors of male employment (NACE Rev. 1.1 two-digit level). Age class: 15-64 years**



Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 1992-2022

To account for the net effects of such shifts, a synthetic measure of the absolute difference in males' and females' distribution over ISCO-08 occupations is provided by the index of dissimilarity (ID), which can be interpreted as a proxy of vertical segregation (Duncan and Duncan 1955). It is defined as:

$$ID = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^N \left| \frac{M_i}{M} - \frac{F_i}{F} \right|$$

where  $M$  represents the total number of males in employment,  $M_i$  is the number of males in occupation  $i$ ,  $F$  is the total number of females in employment and  $F_i$  is the number of females in occupation  $i$ . Once computed for the overall workforce, three distinct indexes, considering workers cohorts with the same educational attainment are calculated and displayed in Figure 6.

The percentage of the workforce that would need to change occupation to erase segregation was approximately 27.85% in 1992 and 32.27% in 2022, almost one-third of the total labor supply. However, the impression of overall stability is challenged when the workforce is disaggregated by level of education: for the least educated workers, segregation increased steadily for the whole period considered, while for those with

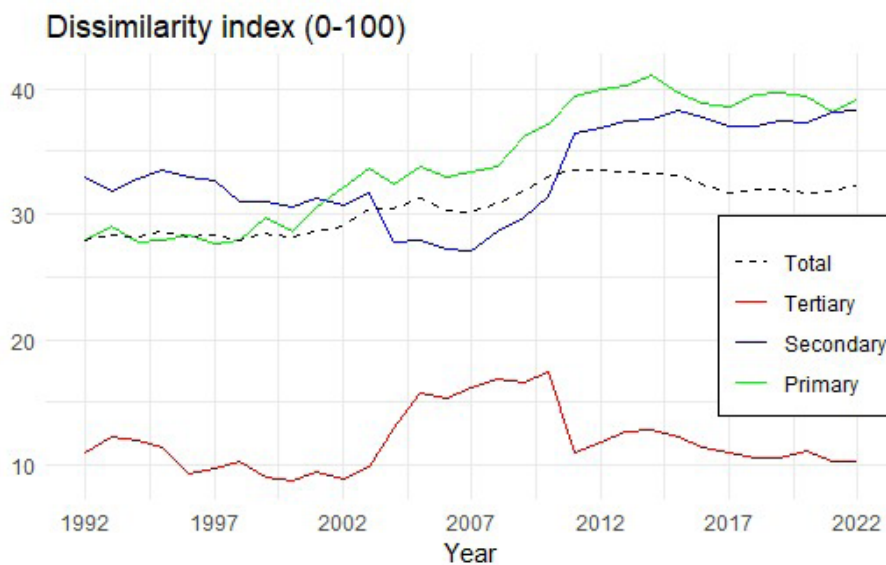
a degree the index of dissimilarity passed from 9.8% in 2003 to 17.4% in 2011 before settling back around 11% in the following years. Women and men who have at most completed high school tend to engage in different occupations to a higher extent than the most educated counterpart, even if the trend follows a U-shape in the period 2003-2011, with a minimum in 2007.

The liberalization of part-time and temporary employment by the Biagi Law in 2003<sup>3</sup> seems to have negatively impacted especially women with tertiary education, exacerbating their ghettoization within those occupations admitting such flexible working schemes. Instead, the stabilization following the sovereign debt crisis can be traced back to a shift of male employment to real estate and business activities, resulting in an overall smoothing of male and female disparities in job positions at least for the most educated ones.

Finally, it is interesting to observe the potential penalty for participation in waged activities associated with the household type, namely being in a couple and/or being a parent. Indeed, the economic conditions of single mothers are usually taken as a test case in Western countries for the extent to which the welfare state and society as a whole address more vulnerable subjects (Lewis and Ostner 1994; Blank 2002). Figure 7 shows

<sup>3</sup> Legislative decree 10 September 2003, n. 276 (Biagi Law), *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.*

**Figure 6. Index of occupational segregation between male and female workers overall and by educational attainment level. Age class: 15-64 year**

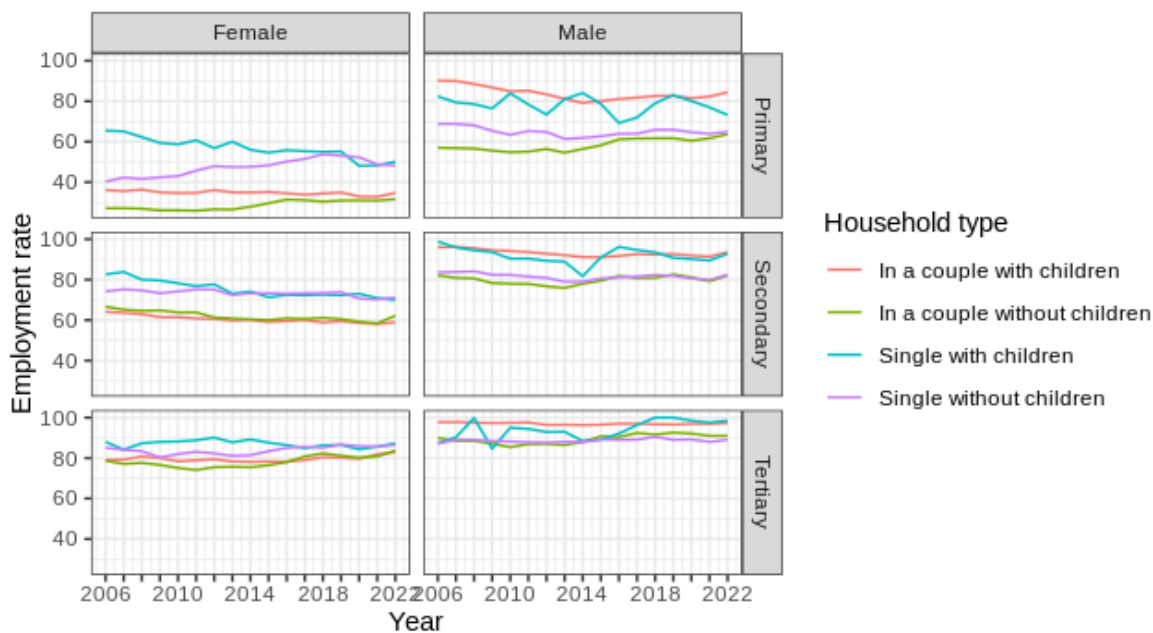


Source: own elaboration on European Union Labour Force Survey ISCO-08 one-digit groups. Italy, 1992-2022

that single women tend to participate in paid work more than coupled women, even if the gap diminishes with higher education. For men, being a parent boosts employment on average, while being in a couple or not has decreased its positive effect over

time especially for secondary and tertiary educated men. Interestingly, for women having a partner still represents a major constraint for their labor supply, while for men it is the absence of children that decreases their employment.

**Figure 7. Employment rates for males and females by main household type and level of education. Age class: 15-64 years**



Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 2006-2022

## 2. Feminization as the spreading of non-standard working conditions

The harmonization of working time in the European Union was inaugurated in 1993 with the EU Working Time Directive (93/104/EC), introducing common standards for the working week, rest and leave periods and formalizing the existence of flexible working arrangements already present in national labor markets. The regulation of atypical work was then complemented by two directives aimed at ensuring equal treatment and employment conditions between permanent and fixed-term employees (the 1999 EU Fixed-Term Work Directive and the 2008 EU Temporary Agency Work Directive), and in 1997 to part-time workers (the EU Part-time Work Directive). With the Communication from the Commission of June 2007 *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*<sup>4</sup>, the European Union emphasized the importance of a balance between social security and labor flexibility, with the first being not high enough to hinder employment and the latter being not high enough to make income support during transitions insufficient.

Within this framework, the Italian reform process aimed at wage and working hours flexibilization dates back to 1983-1984 with the introduction of the so-called *contratto di formazione e lavoro*, i.e., fixed-term arrangements for young workers. Ten years later, in 1993, the regulation of productivity-related pay schemes shifted from the national level to the firm/regional level, and in 1997 the so-called *Pacchetto Treu*<sup>5</sup> encouraged part-time employment, apprenticeship schemes and introduced a new type of temporary employment contract based on a triangulated relationship between the agency providing the temporary worker, i.e., *lavoratore in-*

*terinale*, the employee itself and the employer.

Further liberalization of part-time, temporary, and general non-standard forms of job relationships – besides the abandonment of the inderogability principle towards collective bargaining in pejorative terms – occurred in 2001 and in 2003 with the *Legge Biagi*. This law was meant to implement the prescriptions of the 2011 report published by the Ministry of Labor titled *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* advocating for a decentralized labor market management through the individualization of labor relations<sup>6</sup>.

Still, the sovereign debt crisis revitalized the debate calling for structural reforms and labor market deregulation to sustain productivity, employment, and growth: the *Legge Fornero* in 2012<sup>7</sup> and the Jobs Act in 2015<sup>8</sup> weakened and then abolished the *Articolo 18* of Law 300/1970, i.e., the *Statuto dei lavoratori*<sup>9</sup>, that protected workers from invalid dismissals by foreseeing the obligation of reinstatement. Particularly, the Jobs Act introduced a new open-ended contract named *contratto a tutele crescenti* that dispenses the employer from the reintegration of the worker in case of unjust lay-offs and stimulated its diffusion with tax relief to those firms hiring workers with this new contract type. At the same time, the existing threshold for temporary employment set at 20% of a firm's total contracts was removed, resulting in a partial counterbalancing of the incentives to open-ended employment (Fana *et al.* 2016). Eventually, in 2018 a mild countertrend was represented by the so-called *Decreto dignità*<sup>10</sup> that reduced the maximum length of a temporary contract to two years and yet reinforced the requirements for the employer to extend it after one year.

As will be explained by the end of the section, such gradual casualization of work has exacerbated

4 Commission of the European Communities (2007), *Communication from the Commission of June 2007 Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM(2007) 359 final.

5 Law 24 June 1997, n.196, Norme in materia di promozione dell'occupazione.

6 Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2001), *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, MLPS.

7 Law 28 June 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*.

8 Legislative Decree 4 March 2015, n. 22, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*.

9 Law 20 May 1970, n. 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*.

10 Law 9 August 2018, n. 96, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*.



existing cracks within the working class and created new ones: new hires with *contratto a tutele crescenti* coexist with more protected employees, decentralized wage bargaining fuels pay differentials for equal work and part-time ends up being misused to the detriment of full-time employment, maintaining its function of a work-life balance measure only for women.

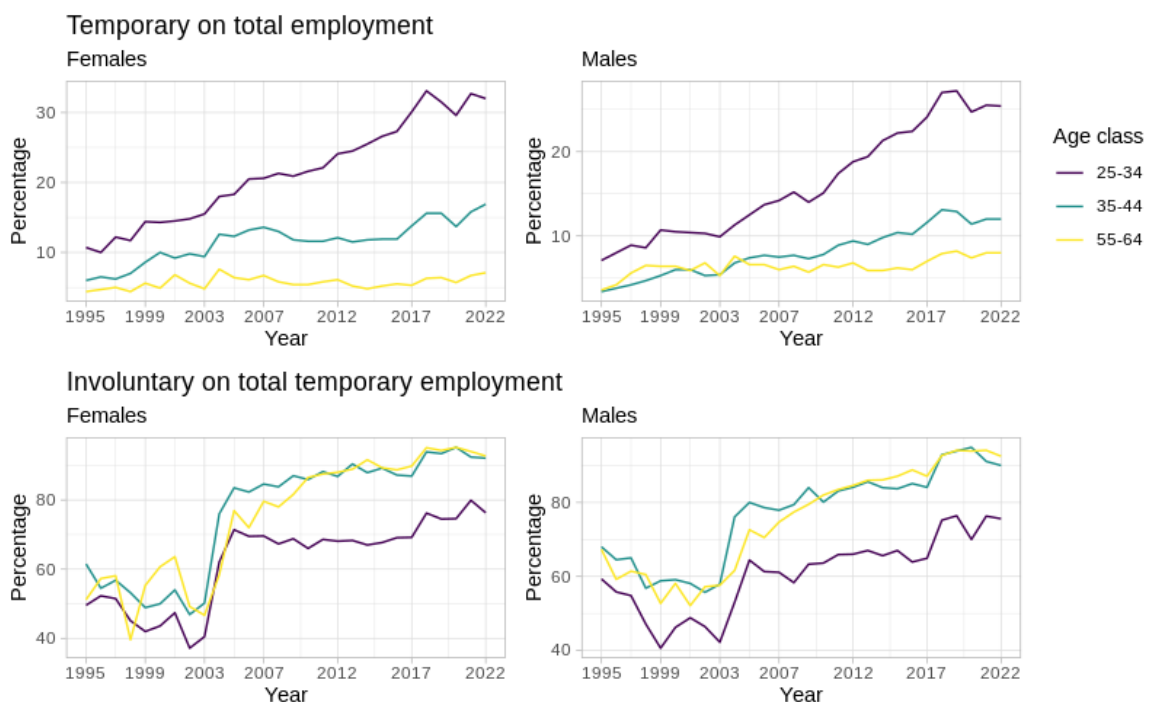
**Working hours, contract duration and wages**

In Italy, the explosion of temporary contracts among young people (25-34 years old) emerges clearly from the introduction of the *Legge Biagi* in 2003 onwards, reaching the share of 32% and 25.4% of total employees in that class age in 2022 for females and males respectively (see Figure 8). Moreover, the number of young workers ending up in involuntary temporary employment significantly increased for males of all ages in just two years after the reform: the share grew from 42.2% to 64.4% for those aged 25-34 years old, from 57.9% to 80% for the age class 35-54 years old, and from 57.6% to 72.6% for the oldest. The same considerations apply to women, with the involuntary component experiencing a steady increase for all age classes over the whole period. In 2022, for both cohorts, the involuntary component overcame

the impressive share of 90% of total temporary employment. Likewise, fixed-term employment became less and less a prerogative of workers with low education, especially among women: female temporary employees with at least a post-secondary degree went from representing just 7.31% in 1992 to 29.89% in 2022, while for men the share started at 5.42% and reached 14.40% at the end of that period (see Figure 9).

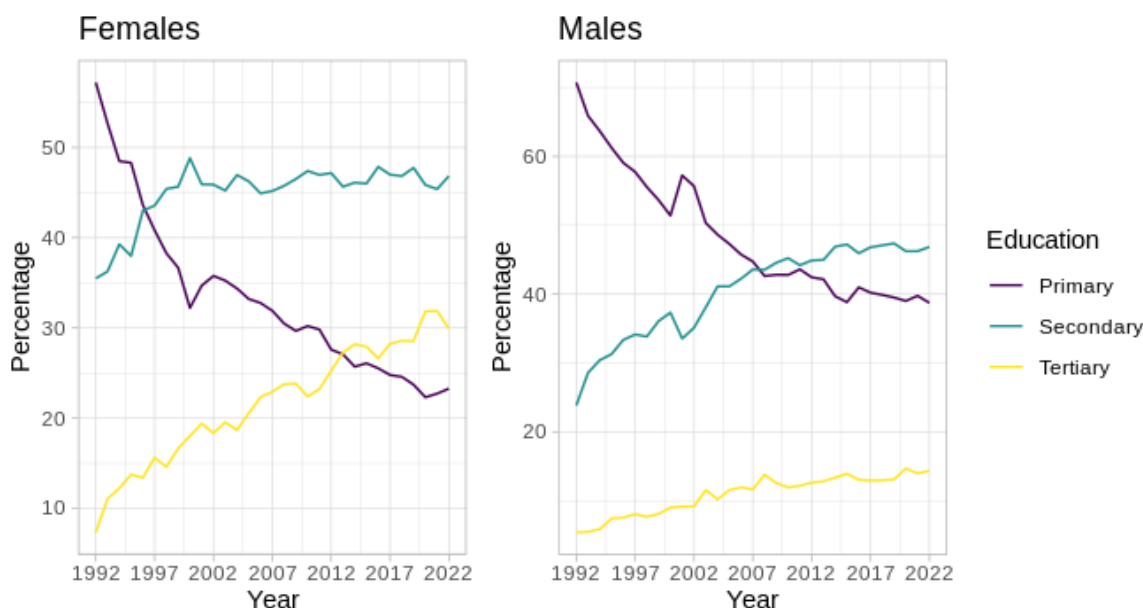
Regarding part-time work, it maintains its historical characterization of a female-dominated provision, despite the generalization in use introduced in 1997 and reinforced in 2003 (see Figure 10). Men working part-time are few (the share of total employment does not reach 9%) and in the vast majority of cases they are forced to accept this working scheme, i.e., they could not find a full-time position. Indeed, the involuntary share increased remarkably from 2003 onwards, especially in the class age 25-49 where it represents 80% of total part-time employment. For females, Figure 10 acknowledges the increase in voluntary part-time in the pandemic period: women asking for it increased from 39.3% in 2019 to 48.3% in 2022. It remains a prerogative of those with poor education only for males, since the proportion of female workers with tertiary education in part-time employment increased steadily from

**Figure 8. Total temporary employment and involuntary component by gender and age class**



Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 1995-2022

**Figure 9. Composition of temporary employment by gender and education level. Age class: 15-64 years**

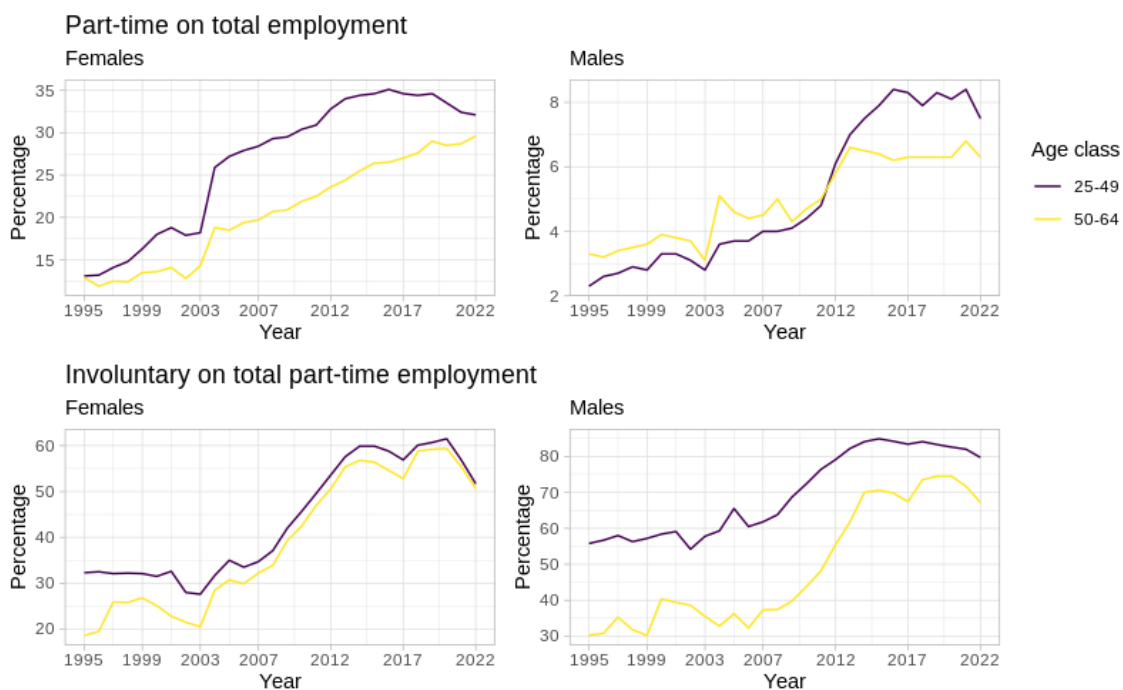


Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 1992-2022

1995 to 2022, reaching the share of 20% (Figure 11). Working half-day to care for the family was the situation of one working woman out of two in 2004, and the value today is significantly reduced. However, this result is mainly due to the misuse of the part-time scheme by national firms, as testified by the second row of plots

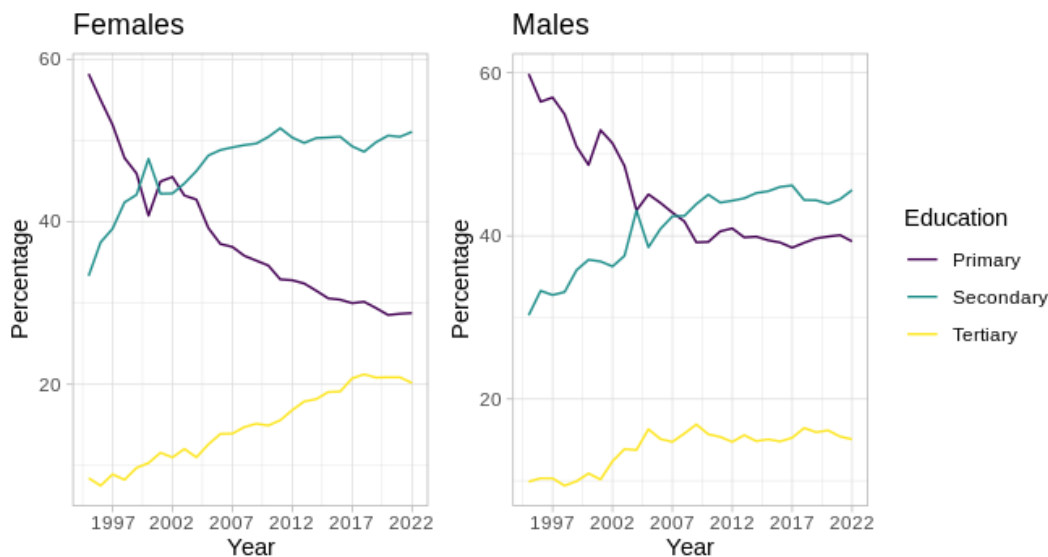
in Figure 10, rather than by a general lightening of the childcare burden, as Figure 13 remarks. However, fewer than 2% of men are working part-time because of having to look after children or the disabled, pointing at the spill-over of the gendered division of labor within the household into a working time scheme.

**Figure 10. Total part-time employment and involuntary component by gender and age class**



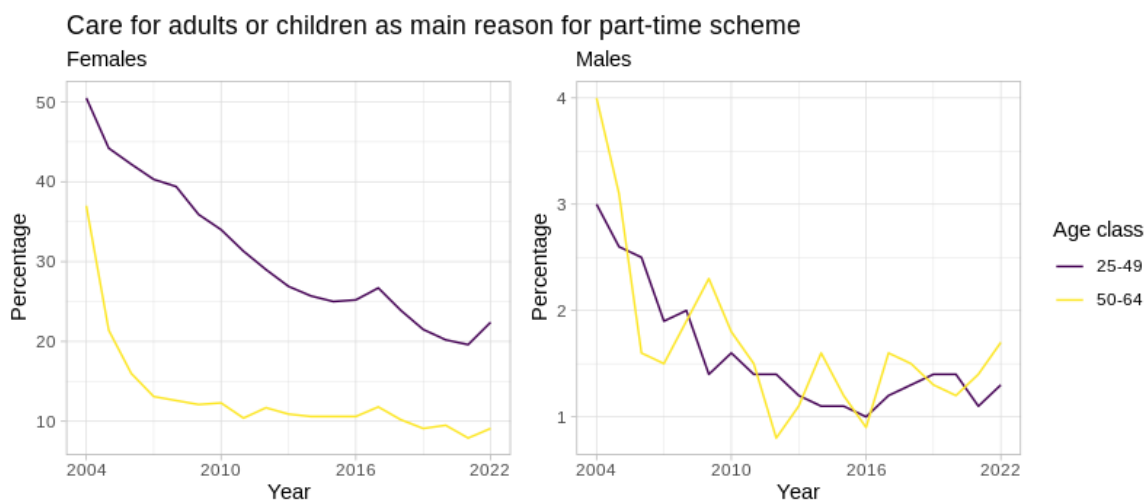
Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 1995-2022

**Figure 11. Composition of part-time employment by gender and education level. Age class: 15-64 years**



Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 1995-2022

**Figure 12. Incidence of part-time employment for looking after children or incapacitated adults on total part-time by gender and age class**

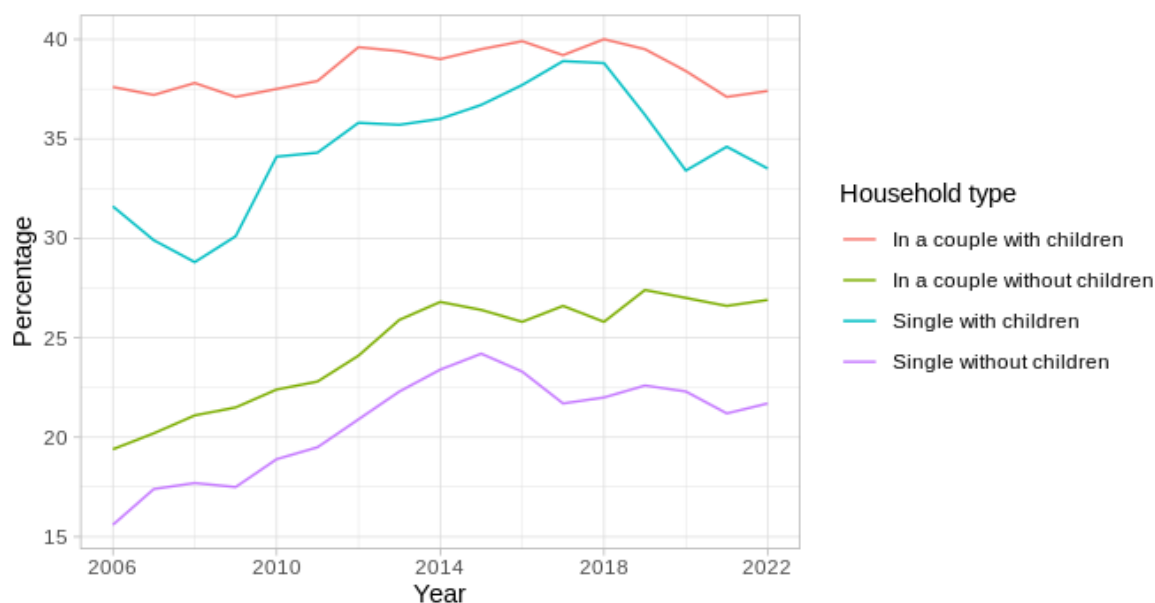


Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 2004-2022

Concluding the present discussion, a preliminary assessment of the gender pay disparity across sectors and types of contracts ensues. Mean gross monthly earnings for Italy and Germany, disaggregated by gender and occupation, are compared in order to assess the deterioration of wage levels in the period considered (2002-2018) thus acknowledging it as another facet of the process of labor feminization.

As shown in Tables 1 and 2, gender pay discrimination is worse among permanent workers compared to temporary ones and among full-time

employees when compared to part-time ones. Table 1 displays the mean hourly gross earnings of women as a percentage of men's in the same sector and for the same contract duration: only the building sector and the sector of transport, storage and communication — where female participation is irrelevant — register a lower wage gap among workers on open-ended contracts as opposed to fixed-term ones. In all other sectors, more stable positions mean higher disparity at the expense of the female workforce. A similar conclusion can be

**Figure 13. Part-time employment rates for females by main household type. Age class: 15-64 years**

Source: European Union Labour Force Survey. Italy, 2006-2022

drawn for full-time jobs by comparing sub-tables a) and b) in Table 2: in 2014 and 2018 the wage gap for part-time workers was negligible when not reverted, with percentages oscillating around 100% for both manual and non-manual occupations, while in full-time work the differences persist even in traditionally female sectors such as education, health, and social work. Hence, women in Italy have to deal with a 'double pane of glass' when accessing paid work: not only are they more susceptible to temporary employment and part-time schemes but those who succeed in reaching a full-time permanent position are paid less than men.

When compared to Germany, the major gaps

in gross monthly earnings occur among male non-manual workers, with a difference in the mean value of 1,077 euros in 2018, while the smallest are experienced by female manual workers. However, the tendency of increasing gaps is common to males and females irrespective of broad occupational categories. The absence of a minimum wage scheme combined with a growing decentralization of wage bargaining and weakening of unions coverage exacerbated industrial relations in favor of firms, resulting in salary deflation. Low wages *per se* and wage inequality have been crucial aggravating factors in the distributional dynamics taking place in Italy in recent decades (Fana *et al.* 2016; Raitano 2021).

**Table 1. Mean hourly gross earnings of women as a percentage of those of men by sector in Italy**

Sector	2002	2006	2010	2014	2018
Manufacturing					
<i>Open-ended</i>	79.9	81.8	83.99	81.88	84.41
<i>Fixed-term</i>	93.39	90.1	90.34	93.91	91.33
Construction					
<i>Open-ended</i>	92.23	103.8	100.85	89.47	89.93
<i>Fixed-term</i>	80.33	-	92.09	83.35	101.82
Sales and repair services					
<i>Open-ended</i>	85.46	85.6	84.56	81.58	82.82
<i>Fixed-term</i>	94.49	86.1	93.08	96.8	95.88
Hotels and restaurants					
<i>Open-ended</i>	85.27	89.7	87.48	89.21	89.95
<i>Fixed-term</i>	94.54	97.4	88.61	95.58	92.8
Transport, storage and communications					
<i>Open-ended</i>	93.53	93.6	89.63	87.29	87.6
<i>Fixed-term</i>	90.87	91.9	87.6	93.13	81.23
Real estate and renting					
<i>Open-ended</i>	71.05	73.8	80.76	77	82.82
<i>Fixed-term</i>	82.57	95.5	87.79	90.5	86.6
Public administration and defence					
<i>Open-ended</i>	-	-	-	87.85	90.46
<i>Fixed-term</i>	-	-	-	84.17	114.3
Education					
<i>Open-ended</i>	-	84.8	87.02	92.92	91.77
<i>Fixed-term</i>	-	-	92.04	89.49	94.97
Health and social work					
<i>Open-ended</i>	-	71.6	71.19	70.84	77.14
<i>Fixed-term</i>	-	-	86.33	86.26	96.57
Professional, scientific and technical activities					
<i>Open-ended</i>	-	-	78.78	73.16	73.82
<i>Fixed-term</i>	-	-	85.89	90.86	85.15

Notes: statistical classification of economic activities is NACE Rev. 1.1 for 2002, 2006 and NACE Rev.2 for 2010, 2014 and 2018. Conversion tables are used to provide coherent categories.

Source: European Union Structure of Earnings Survey. Italy, 2002-2018

**Table 2. Median hourly earnings in purchasing power standard of women as a percentage of those of men for part-time and full-time contracts in Italy**

<b>a) PART-TIME</b>					
<b>Sector</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
Industry and construction					
<i>Non manual workers</i>	64.45	107.54	107.57	101.72	118.6
<i>Skilled manual workers</i>	70.38	92.24	96.18	106.38	-
Services of the business economy					
<i>Non manual workers</i>	80.19	103.69	102.72	108	106.67
<i>Skilled manual workers</i>	75.39	107.14	89.76	97.64	-
Education, health and social work					
<i>Non manual workers</i>	-	72.35	94.25	103.75	105.26
<i>Skilled manual workers</i>	-	93.18	84.77	100.77	-
<b>b) FULL-TIME</b>					
<b>Sector</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
Industry and construction					
<i>Non manual workers</i>	75.69	75.09	81.29	80.54	83.04
<i>Skilled manual workers</i>	79.85	81.08	82.22	81.67	-
Services of the business economy					
<i>Non manual workers</i>	81.38	79.33	84.09	86.12	87.24
<i>Skilled manual workers</i>	82.04	79.46	81.33	87.32	-
Education, health and social work					
<i>Non manual workers</i>	-	87.53	97.22	95.63	91.3
<i>Skilled manual workers</i>	-	70.99	72.9	92.89	-

Notes: statistical classification of economic activities is NACE Rev.2 while ISCO-08 is the international standard classification of occupations. Non manual workers comprise managers, professionals, technicians and associate professionals, clerical support workers and service and sales workers. Skilled manual workers include craft and related trades workers, plant and machine operators and assemblers.

Source: own elaboration on the European Union Structure of Earnings Survey data. Italy, 2002-2018

**Table 3. Mean gross monthly earnings of men in purchasing power standard for Germany and Italy, by macro groups of occupation**

<b>MALE</b>					
<b>Occupation</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
Non manual workers					
<i>Germany</i>	3,499	3,741	3,765	3,999	4,094
<i>Italy</i>	2,519	2,549	2,803	2,975	3,017
	980	1192	962	1024	1077
Manual workers					
<i>Germany</i>	2,257	2,338	2,323	2,528	2,625
<i>Italy</i>	1,753	1,798	1,887	2,018	2,082
	504	540	436	510	543

Notes: absolute national values and differences between them.

Source: own elaboration on the European Union Structure of Earnings Survey. Italy, 2002-2018

**Table 4. Mean gross monthly earnings for women in purchasing power standard for Germany and Italy, by macro groups of occupation**

<b>FEMALE</b>					
<b>Occupation</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
Non manual workers					
<i>Germany</i>	2,248	2,489	2,572	2,830	2,987
<i>Italy</i>	1,897	1,902	2,168	2,255	2,323
	351	321	404	575	664
Manual workers					
<i>Germany</i>	1,641	1,672	1,645	1,776	1,880
<i>Italy</i>	1,377	-	1,453	1,596	1,686
	264	-	192	180	194

Notes: absolute national values and differences between them.

Source: own elaboration on the European Union Structure of Earnings Survey. Italy, 2002-2018

### Concluding remarks

The process of labor feminization in Italy has been characterized by significant changes in female participation and employment patterns over the past three decades. While there have been improvements in female labor participation and educational attainment, flexibilization coupled with servitization contributed to a casualisation of the workforce, spreading those job conditions historically experienced by peripheral workers.

The study shows that the feminization of the male workforce is the outcome of an absolute exacerbation of employment conditions and real wages, rather than solely a relative deterioration compared to the amelioration of employment conditions and real wages among women. In fact, involuntary temporary employment and involuntary part-time work increased for both males and females. Although female employment has experienced substantial growth, it is mainly on part-time schemes and tends to be concentrated in the

service sectors, such as real estate and business activities, hotels and restaurants, health, and social assistance. Female ghettoization in those occupations allowing for flexible working time schedules counterbalanced the shift towards services of male employment and the feminization of their own working schemes, resulting in an overall stability of the index of vertical segregation.

The labor market tends to crystallize gender roles performed within the household, resulting in either work-life balance measures being optioned only by women or in a 'double pane of glass' when a full-time career is desired: less likely due to occupational segregation and paid less whenever achieved.

In light of the present analysis, a more critical stand towards the EU work-life balance policies as a way to foster female employment is required. In addition to that, the present work has attempted to provide some evidence of the non-trivial relations connecting the rise in non-standard work and female participation in waged labor.

### References

- Albanesi S., Kim J. (2021), Effects of the COVID-19 recession on the us labor market: Occupation, family, and gender, *Journal of Economic Perspectives*, 35, n.3, pp.3-24
- Alon T., Coskun S., Doepke M., Koll D., Tertilt M. (2022), From mancession to shecession: Women's employment in regular and pandemic recessions, *NBER Macroeconomics Annual*, 36, n.1, pp.83-151
- Betti E. (2022), *Precarious Workers: History of Debates, Political Mobilization, and Labor Reforms in Italy*, Budapest, Central European University Press
- Betti E. (2018), Historicizing precarious work: Forty years of research in the social sciences and humanities, *International Review of Social History*, 63, n.2, pp.273-319
- Betti E. (2016), Gender and precarious labor in a historical perspective: Italian women and precarious work between fordism and post-fordism, *International Labor and Working-Class History*, 89, pp.64-83
- Bettio F. (2008), Occupational segregation and gender wage disparities in developed economies: Should we still worry?, in Bettio F., Verashchagina A., *Frontiers in the Economics of Gender*, London, Routledge, pp.183-207
- Blank R.M. (2002), Evaluating welfare reform in the United States, *Journal of Economic Literature*, 40, n.4, pp.1105-1166
- Boris E. (2019), *Making the woman worker: Precarious labor and the fight for global standards. 1919-2019*, Oxford, Oxford University Press
- Council of the European Union (2010), *Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC*, Official Journal of the European Union, L 68 <<https://shorturl.at/bcyGU>>
- Council of the European Union (2000), *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, Official Journal of the European Communities, L 303 <<https://shorturl.at/BFNX9>>
- Council of the European Union (1999), *Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP*, Document 31999L0070, Official Journal of European Communities <<https://shorturl.at/ckBMY>>



- Council of the European Union (1997), *Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC - Annex: Framework agreement on part-time work*, Official Journal of European Communities <<https://shorturl.at/einzP>>
- Council of the European Union (1993), *Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organization of working time*, Official Journal of European Commission, L 307 <<https://shorturl.at/mpzH0>>
- Council of the European Union (1976), *Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions*, Official Journal of European Communities, L 39 <<https://shorturl.at/gjns1>>
- Council of the European Union (1975), *Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women*, Official Journal of European Communities, L 45 <<https://shorturl.at/aqLZ4>>
- Duncan O.D., Duncan B. (1955), Residential distribution and occupational stratification, *American journal of sociology*, 60, n.5, pp.493-503
- Di Sarcina F. (2014), The Historical Studies on EEC/EU Gender Equality Policy. A Balance Sheet and Some Perspective, in Landuyt A. (ed.), *European Integration Process between History and New Challenges*, pp.389-408, Bologna, il Mulino
- Di Sarcina F. (2010), *L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)*, Bologna, il Mulino
- D'Ippoliti C., Bettio F., Corsi M., Lyberaki A., Verashchagina A. (2013), *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies. Synthesis report*, Luxembourg, Publications Office of European Commission
- European Parliament and Council of the European Union (2019), *Directive 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU*, Official Journal of European Union, L 188 <<https://shorturl.at/nwzK8>>
- European Parliament and Council of the European Union (2008), *Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work*, Official Journal of the European Union, L 327 <<https://shorturl.at/eiADR>>
- Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2016), Did Italy need more labour flexibility?, *Intereconomics*, 51, n.2, pp.79-86
- Howell D.R. (2004), *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*, Oxford, Oxford University Press
- Hoynes H., Miller D.L., Schaller J. (2012), Who suffers during recessions?, *Journal of Economic perspectives*, 26, n.3, pp.27-48
- ILO (2019), *A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all*, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2015), *The future of work. Centenary initiative. Report of the Director General. International Labour Conference 104th Session*, Geneva, International Labour Organization
- Jacobsen J.P. (2020), *Advanced Introduction to Feminist Economics*, UK Cheltenham, Edward Elgar Publishing
- Lewis J., Ostner I. (1994), *Gender and the Evolution of European Social Policies*, Centre for Social Policy Research, University of Bremen
- OECD (1994), *OECD jobs study. Technical report*, Organization for Economic Cooperation and Development <<https://shorturl.at/yBNS3>>
- Plomien A. (2018), EU social and gender policy beyond Brexit: Towards the European Pillar of Social Rights, *Social Policy and Society*, 17, n.2, pp.281-296
- Raitano M. (2021), *Distribuzione e diseguaglianza retributiva in Italia: dinamiche e implicazioni per il sistema pensionistico*, Roma, Fondazione Giuseppe Di Vittorio
- Rubery J. (2015), Change at work: feminisation, flexibilisation, fragmentation and financialization, *Employee Relations*, 37, n.6, pp.633-644
- Rubery J., Rafferty A. (2013), Women and recession revisited, *Work, employment and society*, 27, n.3, pp.414-432
- Standing G. (1989), Global feminization through flexible labor, *World development*, 17, n.7, pp.1077-1095

### Caterina Manicardi

caterina.manicardi@santannapisa.it

Ph.D. student at the Institute of Economics of Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa.

Recent publications include: *Case studies of automation in services*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

# More than a She-recession

## Long-term feminization and short-term pandemic effects

**Linnea Nelli**

Università Cattolica del Sacro Cuore

**Maria Enrica Virgillito**

Scuola Superiore Sant'Anna

The Covid-19 crisis has been defined as a *She-recession* because of its disproportionate impact on female employment by contrast to past recessions defined as *Man-recessions*, for the usual disproportionate impact on men. The roots of the She-recession can be however traced back to the persistence of gender asymmetries both intra-household and extra-household in the labour market, a phenomenon known as feminization. This paper aims at measuring and explaining the gender differences in the impact of the Covid-19 crisis on the Italian labour market from a macroeconomic perspective. We measure the duration, depth, and diffusion of the Covid-19 crisis on job losses, structural unemployment, and inactivity. We find that the impact of the Covid-19 crisis has been more than proportional for women, especially for low-educated female workers and for those working in the South during 2020.

*La crisi Covid-19 è stata definita come una She-recession a causa dell'impatto sproporzionato sull'occupazione femminile diversamente dalle recessioni passate definite come Men-recession, per l'usuale impatto sproporzionato sugli uomini. Le radici della She-recession possono essere identificate nella persistenza di asimmetrie di genere sia intra-familiari che extra-familiari nel mercato del lavoro, un fenomeno conosciuto come feminization (femminilizzazione). Questo articolo si pone l'obiettivo di misurare e spiegare le differenze di genere dell'impatto della crisi Covid-19 sul mercato del lavoro italiano da una prospettiva macroeconomica. Misuriamo la durata, la severità e la diffusione della crisi Covid-19 su perdite in occupazione, disoccupazione di lunga durata e inattività. Riscontriamo che durante il 2020, la crisi da Covid-19 ha avuto un impatto più che proporzionale sulle donne, specialmente sulle lavoratrici del Sud Italia e su quelle con livello di istruzione basso.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-2

### Citation

Nelli L., Virgillito M.E. (2023), More than a She-recession. Long-term feminization and short-term pandemic effects, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.25-60

### Keywords

Covid-19  
Female employment  
Gender inequality

### Parole chiave

Covid-19  
Occupazione femminile  
Disparità di genere

### Introduction

During the pandemic crisis, a new concept has spurred into both academic and journalistic literature aimed at qualifying from a gender perspective the recessionary impact of the crisis on labour markets, namely, the notion of *She-recession*. The very concept of *She-recession* tries to account for the fact that a crisis

might have an asymmetric unfolding with respect to its gendered impacts and takes origin from the comparison between the Great Recession in the US, from 2007 to 2009, vis-à-vis the Covid-19 crisis in 2020. In fact, the literature defines the past economic downturns as *Man-recessions*, since the impact of pre-pandemic crises has usually been harder on male employment

rather than on female one. Until the pandemic crisis, economic shocks mainly affected male-prevalent industrial sectors, such as manufacturing and construction, subject to high cyclical volatility (Hoynes *et al.* 2012; Rubery and Rafferty 2013; Alon *et al.* 2021). Differently, the Covid-19 crisis has led to a major decline in female employment (Shibata 2020). The origin of the crisis, a global health crisis, and the adopted measures to contain it, in particular social distancing and lockdowns, have largely impacted service sectors, the latter involving working activities characterized by inter-personal contacts that cannot easily be performed from home. These sectors are characterized worldwide by predominantly female employment quotas. In addition to the closure of workplaces, school closures had a strong impact on motherhood, with female workers having to divide their time between working at home, whenever possible, and childcare, which typically weighs on women's shoulders. The interaction between the specificity of the pandemic crisis and the ensuing non-medical containment measures has resulted in what is now commonly understood as *She-recession*.

According to Del Boca *et al.* (2020), Italy is an interesting case study on this matter. On the one hand, it is the first European country where the coronavirus spread and where very strict lockdown measures were adopted, particularly long school closures. On the other hand, the Italian labour market is characterized by low female labour force participation and long-lasting gender asymmetries. Cetrulo *et al.* (2022) show that Italian women are mainly employed in essential, low-skilled sectors, service and retail activities, which could not be performed from home during lockdown phases; largely under temporary contracts or self-employed, many women were not covered by the firing restrictions applied by the Italian government as a response to the Covid-19 related economic crisis. Considering jointly gender asymmetries in the sectoral distribution of occupations and precarious working conditions, women

in the Italian labour market have been dramatically exposed to negative side effects of the pandemic, with peaks in unemployment and transition to inactivity at 98% during the last quarter of 2020<sup>1</sup>. The roots of the She-recession can be however traced back to the persistence of gender asymmetries both intra-household and extra-household in the labour market, a phenomenon known as *feminization*<sup>2</sup>. With extra-household feminization we intend feminization of the labour market which implies occupational segregation in low-paid activities, contractual segregation in temporary and fixed contracts, and fragmentation of jobs. Intra-household feminization implies a gendered division of unpaid and care work and gendered norms, the latter reflected in high inactivity and low female participation in the labour market.

In this contribution we ask the following research questions: has the She-recession taken place in Italy as a consequence of the Covid-19 shock? If yes, how can we measure the severity of such a phenomenon? To what extent the root causes of the She-recession are temporary or, alternatively, structural? We try to answer these questions by studying the unfolding over time of the She-recession in Italy. We take a macroeconomic-structuralist perspective, identifying its root causes in the persistent attributes of female employment conditions in the Italian labour market, both in the long and the short run. We first present a series of structural labour market trends in female employment. We then assess the She-recession looking at *depth, duration and diffusion* of the Covid-19 crisis, according to the NBER methodology of crisis identification, considering the long-term pre-crisis trends. In this respect, we build and refine the statistic developed by Fazzari and Needler (2021), a loss function measuring the unfolding of the crisis in terms of the three above-mentioned dimensions. The measure represents a proxy to detect the potential emergence of hysteresis in labour market patterns, being built upon deviation from long-term trends.

1 Total employment has decreased by 101,000 units in December 2020 compared to November 2020, of which 99,000 units of female employment (cyclical variation in Table 1) at <https://shorturl.at/horY1>.

2 In the literature on poverty, the term *feminization* relates to the concept of feminization of poverty (Pearce 1978, as cited by Mc Lanahan *et al.* 1989) for which the exposure to poverty risk for women is higher than for men because of the change in family structures, occupational segregation on the labour market and welfare programs (Peterson 1987). While the implications for poverty risk are not addressed in our analysis, in this paper, we refer to feminization of the labour market. The concept intends that the increasing female participation rate in the labour market has been accompanied by the servitization and flexibilization of employment relations since the 1990s. In that, feminization implies occupational segregation and precariousness disproportionately affecting women (Manicardi 2023; Rubery 2015; Betti 2016; Cetrulo *et al.* 2023). Labour market feminization has been however also ignited by gender norms implying low participation rates and part-time working arrangements. In that, we uncover both extra-household and intra-household relations leading to feminization.

Using quarterly data from the Italian Labour Force Survey, we compute loss functions in employment, structural unemployment and inactivity distinguishing by gender, education level, geographical location and sectoral distribution. The measure allows us to retrieve equal vs unequal outcomes in the distribution of losses among categories for each series of interest. We document a disproportionate impact on female employment and a proportional effect on female inactivity due to previous hysteresis in the labour market. Women from the South and women with lower education levels have been the most exposed categories, recording an impact more than proportional compared to higher-educated women and women from other regions.

The analysis is structured as follows: Section 1 accounts for a theoretical discussion and previous findings on She-recession; Section 2 looks at structural trends and changes in female labour markets, focusing on the role of education, tertiarization, flexibilization of the labour market, and regional asymmetries, in a nutshell, patterns of feminization of labour markets (Manicardi 2023). Section 3 presents the data, Section 4 links structural trends and pandemic effects in female labour markets to detect the She-recession and present the methodology and the results. Our conclusions are laid out in the last Section.

## 1. She-recession: why the pandemic crisis is different

### *Female labour demand and supply during recessionary periods*

In order to understand the specific attributes of the She-recession we need to compare such an event with previous episodes of crises. Recessions are generally understood as originating from supply or alternatively demand 'shocks'. Generally speaking, with respect to supply shock crises, the literature refers to energy crises or imported-inflation of intermediate goods that propagate via price-channels, with the oil crisis in the seventies being the textbook case. When coming to demand crises, less acknowledged till the Great Recession in 2008, the literature refers to declines in wage growth and lack of consumption. The pandemic crisis has been classified as both a supply crisis, due to the reduction of working hours and labour supply, and a demand crisis, as far as wage compression and income losses might have constrained demand.

Crises, particularly in labour markets, propagate via industry channels: working hours reduction and

employment losses derive from output contraction in industries and sectors more exposed to the shocks. Therefore, both industry composition in terms of gender, and country composition in terms of industry, determine the severity of each given crisis and any eventual disproportionate effect on specific labour market/industry segments. Comparing the pandemic with 'ordinary' shocks provides evidence of asymmetric effects in terms of gendered job losses.

Hoynes *et al.* (2012) compare the financial crisis of 2007 with the economic recession in the 1980s in the United States. The loss in overall employment has been stronger and longer during the Great Recession than in the 1980s recession, mainly because of a higher participation of women to the labour market, but men accounted for the highest share of job loss, and they find that unemployment was more cyclical for men than for women both during the 80s and during the financial crisis. Rubery and Rafferty (2013) trace back gender differences in crisis outcomes to job segregation, work flexibility and participation, and welfare state capacity. The latter are channels through which there could be propagation of negative shocks leading to unexpected outcomes. Occupational segregation can both protect or expose more women according to the characteristics of the recession and, because of the low pay they receive, they might record an increase in employment during recoveries, acting as a substitute for higher-paid male workers; in addition, female labour supply is hugely dependent on the household role and welfare state benefits in kind. These attributes make the female component of labour markets behave in a very peculiar way compared to the male component. In line with this expectation, although highly shock-exposed industries have usually been male-dominated ones, looking at cyclical volatility between the last quarter of 2019 and the second one of 2020, female-predominant industries have recorded the highest loss in employment (Alon *et al.* 2021).

Therefore, the very nature of the recession in itself is the primary reason for the gendered effects of crises. However, in addition to asymmetric exposure to shocks because of occupational segregation, resulting from asymmetric labour demand patterns, female labour supply patterns are also quite specific.

Women responses to recessions might be very diverse. During ordinary shocks, a countercyclical response of female employment to counterbalance the risk of unemployment of the male partner has been

defined by Lundberg (1985) as the “added-worker effect” acting as an insurance against employment uncertainty, credit constraints and loss in earnings of the male members of the household. Rubery and Rafferty (2013) argue that in past recessions before the Great Recession in 2007, cyclical volatility of female employment was found only in manufacturing, where women mainly occupied buffer positions, with flexible hour arrangements to adjust to variations in demand and protect the male positions at the core, while in other sectors they were more protected. Flexible participation to the labour market instead has led to an increase in unemployment and a decrease in inactivity rate for women between 2007 and 2011. The evidence of the added worker effect varies across countries. Bredtmann *et al.* (2018) analyse the responsiveness of female labour supply as a consequence of male partners’ unemployment status across different welfare regimes. They find that only Mediterranean countries (Italy, Spain, Portugal and Greece) show an added worker effect both on the extensive and intensive margin, because of low social protection and dominance of the familistic culture. Similarly, Prieto-Rodriguez and Rodriguez-Gutierrez (2003) find the added worker effect to be present in the years 1994, 1995 and 1996 only in Italy as opposed to other countries in their sample, where female labour supply is less related to the employment status of their husbands. Muñoz *et al.* (2015) found the presence of the added worker effect during the Great Recession in Italian and Spanish households. According to the Authors, the added worker effect is more significant for women while labour supply decreases for mothers and Italian women when income in the household increases. Ghignoni and Verashchagina (2016) found evidence for the added worker effect in Italy during the Great Recession, with the probability of participating to the labour market being 4.9% higher for women whose husbands became unemployed during 2010-2012. Childcare weakens the added worker effect, while mortgages positively affect the increase of female participation early in the crisis (2006-2008). However, employment translates mainly into low pay and precarious jobs. Franceschi (2014) estimates the added worker effect in Italy to be 2.4% and 4.2% for employment and participation respectively in 2009-2013 and that the added worker effect accounts for 8% of the increase in female employment in 2012 and 2013. The effect is lower for mothers while there is no evidence of ‘male added worker effect’ as a conse-

quence of job loss for women in the household. Baldini *et al.* (2018) analyse the reaction of household members to an employment shock, confirming the results of Franceschi (2014) and specify that for households in the South during the recession labour supply was intensified.

Remarkably, the Covid-19 crisis did not show these regularities. Because of the magnitude of employment decline during the pandemic (much higher than during the Great Recession, Shibata 2020), the “discouraged worker effect” (Lundberg 1985) characterized both female and male employment dynamics. Indeed, according to Albanesi and Kim (2021a), in the US employment decreases by 8.5% for married men with children compared to 13% for married women with children during the Covid-19 crisis. While the impact on male employment is higher than in the Great Recession (-2.4% versus -8.5%), the relationship is reversed for women (-13% in the pandemic crisis versus +0.2% during the Great Recession). According to Kim *et al.* (2022), less educated women, non-married and non-married with children are the ‘she’ of the She-recession, while the ‘he’ are never married and low-educated men.

Overall, the impact of the Covid-19 crisis on female employment has been twofold. On the demand side, acting via the *industry composition channel*, social distance measures have impacted female workers more than male ones due to the gender composition of the industries more subject to closures. On the supply side, acting via the *childcare channel*, school closures and gender norms in child and elder care forced working women to reduce their supply of labour also in sectors less hit by the pandemic, with the possibility of remote working, or even to exit the labour market.

### ***She-recessions across countries***

The extant literature shows that there is a large cross-country variation in the impact of the Covid-19 crisis on female employment. Alon *et al.* (2021) find that (i) gender gaps in employment effects decrease when controlling for occupations, but gender gaps for parents with school-age children are the largest in the United States and in Canada; (ii) the effect on employment is small in Germany and in the Netherlands but high on working hours, particularly because of furloughs schemes preserving employment but reducing working hours especially for women; (iii) the relative worked hour index for Swedish workers, that is the ratio between worked hours by women and worked hours

by men between the last quarter of 2019 and the second quarter of 2020, has increased given that Sweden has adopted softened school closures; (iv) in Spain the industry channel has a decisive impact since the results show a significant decline in hours for women with school-age children when controlling for occupation types, while it was not significant in the regression with no industry channel effects.

Hupkau and Petrongolo (2020) find that the effect of the Covid-19 crisis has been mixed in the United Kingdom: on the one hand, the gender gap has narrowed since the impact of the recession has been equally distributed among men and women in terms of job losses and resort to furloughs, while on the intensive margin, the reduction in worked hours and in earnings have been even smaller for women and an increase in fathers devoting time to housework and childcare is observed; on the other hand, women have taken care of 60% of the additional childcare hence gender differences in family life have widened. By the same token, for Italy Del Boca *et al.* (2020) and Del Boca *et al.* (2021) find that the time devoted by women to childcare is always higher except for those women who kept working where they used to during the pandemic. At the same time, they find that women's working arrangement does not affect the time their male partners devote to childcare or housework, but males' working arrangement does on their female partners. Biroli *et al.* (2021) ran a similar analysis comparing Italy, the United Kingdom and the United States while Djankov *et al.* (2020) found that the gender gap in labour force participation shrunk in Denmark, Norway, Australia and the United Kingdom thanks to ad hoc policies.

Particularly for Italy, the distribution of occupations by gender together with the housework division of labour are the main channels for which the impact of the pandemic has been so harsh for women. Cetrulo *et al.* (2022) show that women are mainly employed in essential, low-skilled sectors, such as service and retail activities, largely non-teleworkable occupations, with temporary contracts, or self-employed. The pandemic has exerted two consequences on these workers: firstly, they were not covered by the firings' restrictions, thus they were the category of workers for which the highest job losses were recorded; secondly, the impact of the lockdown measures on these sectors has exacerbated the polarization in wages between precarious and protected workers, widening gender gaps. Indeed, only 30% of professions can be executed from home

and women represent a low share of them (mainly employed in the administrative sector).

## 2. Beyond recessions: Long-term patterns of feminization of labour markets

The supply-side responses of women to the Covid-19 crisis acknowledged by the literature are particularly driven by gendered norms. Fabrizio *et al.* (2021) find that women without children whose occupations implied inter-personal contact have recovered in terms of employment much faster than mothers having similar occupations. Other than gender association for women in their role as mothers, the gender gap in earnings justifies the choice to reduce working hours for women who usually earn a lower salary than their male partners (Kleven *et al.* 2019; Albanesi and Kim 2021a; Albanesi and Kim 2021b; Hupkau and Petrongolo 2020; Sun and Russell 2021). However, the root causes of such patterns have to be traced back to long-term sources of occupational segregation.

The combination of structural changes in job opportunities in new growing sectors and higher levels of education have constituted a turning point for female employment. During the seventies, new job opportunities for women were constituted by the access to previously typical male professions such as teachers and bank clerks, by the increase in demand for health and childcare, a sector that already was female-dominated, and by technological change particularly in clerical work and telecommunications (Blau *et al.* 1998). Technological change, mainly computerization and the telecommunications revolution in the 1970s induced a recomposition effect in tasks and functions executed in the workplace, partly covered by female administrative jobs, growing also as a consequence of an increase in firm size and the need for clerical work (Costa 2000). Newly demanded job tasks matched women's abilities, thanks to an increase in their access to education (Goldin 1984; Dolado *et al.* 2002). The increase in women accessing higher levels of education was a result of what Goldin (2006) defines the *quiet and revolutionary phase of the modern economic role of women*. Starting in the late seventies, women's self-identity and decision-making began to shift from gender association, for which women identified themselves as housewives not participating to the labour market or not investing in their education, to their own individuality, involving a stronger attitude towards economic decisions, participation to the labour market and investments in human

capital and career development in a long-run horizon.

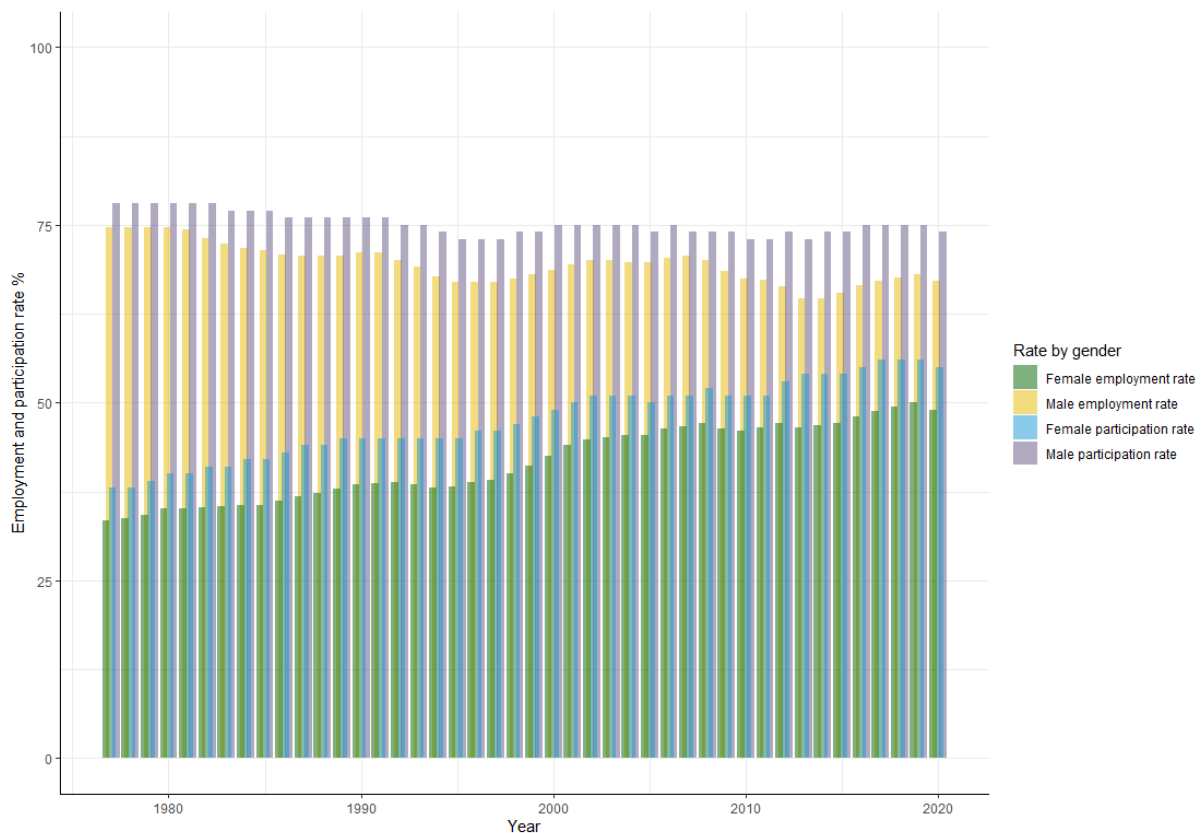
In the 1990s, the tertiarization of the economy drove female employment, providing for new job opportunities in services. Patterns in Italy followed such a trend. In Figure 1, both participation and employment rates are characterized by a positive and increasing trend for women, starting from levels below 40% for both rates in 1977 and reaching 50% - 55% in 2020. Nonetheless, both rates are still low compared to EU-level averages<sup>3</sup>, and especially lower than male participation and employment rates.

Despite the increasing trend in female employment, gender norms keep affecting the decision to participate to the labour market, the level and duration of education and consequently, the final occupation and sector of belonging for women, leading both to the concentration of female employment in low value-added sectors and/or limited access to high professional status (*horizontal and vertical occupational segregation*). Employment discontinuity in particular is among the sources of

segregation (Goldin 1984). According to Goldin (1984) women, as mothers and wives, exiting and entering again later the labour market do not become doctors or executives but nurses and typers (Goldin 1984, 2).

Although the increase in female education has narrowed the gap with male education level (Altonji and Blank 1999), there is wide agreement in the literature about the fact that the improvement in females' job experience given by non-intermittent careers, tenure and training accounts more than education in narrowing differences in earnings (O'Neill and Polachek 1993; Wellington 1993; Blau and Kahn 1997; Goldin 2006). Interacting with discontinuity in employment and education choices, Mincer and Polachek (1974) argue that there is a positive relationship between the continuity in participation, mainly observed in single, young women without children, and the initial investment in human capital in the first working experience, more than in later ones, while because of discontinuity of participation both wom-

**Figure 1. Employment and participation rates by gender between 1977 and 2020 in Italy, age 15-64**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

3 Figure B1 in the Appendix.

en, usually married with children, and employees do not invest in learning and training skills.

Employers discontinuity and discriminatory hiring have long-lasting root causes. Historically, in Italy between 1951 and 1971 the female participation rate decreased with the shift from land to factory work (Costa 2000). In that period exclusively young, non-married women and with no children were employed in factories, mainly with part-time contracts and non-regulated dismissals. At the same time, care work and “industrial homework” were performed by up to 1 million women, in particular those migrating from the South to the North of Italy, in precarious work conditions in the informal economy. Such a pattern was observed during the 1970s as well, as a consequence of the feminization of industrial homework and exacerbated in the 1980s due to the flexibilization of the labour market (Betti 2016).

Employers’ perception of *motherhood* as a source of potential absenteeism from work, lower commitment and lower productivity affects female employment status in the hiring process. Acker (1990) claims that organizations are gender-structured, according to which a job, a set of tasks, competencies and responsibilities in the organization’s hierarchy, need to be filled by a worker with no other responsibilities outside the ones defined within the job’s boundaries. Therefore, a woman can’t fit the ‘*abstract job*’ since women have obligations in their household life other than those required by the job, while men do not. Cultural perspectives driven by gender norms and statistical discrimination (employers who rely on group averages based on stereotypes about candidates’ human capital which can’t be standardized from a job application, Birkelund *et al.* 2022; Gonzalez *et al.* 2019) are identified by the literature as the main drivers of gender discrimination by employers in hiring. Stereotypes can be descriptive, for which men are more committed to work and have leadership qualities, while women are caregivers. Descriptive stereotypes generate prescriptive ones which establish women’s role as ‘good mothers’ and men as ‘ideal workers’ for which women are expected to be less committed to work, more absent and thus less productive, fueling occupational segregation into male and female-dominated sectors (Gonzalez *et al.* 2019).

The above-mentioned channels, namely, employment discontinuity and intermittent careers, hiring discrimination because of motherhood, and job-title discrimination because of different ‘innate’ abilities between men and women, are all factors behind what we term the long-term feminization of the labour market. In the next paragraphs, we outline trends in Italian female employment with respect to education, sectors, contracts and geographical distribution, to provide some supportive statistical evidence of such long-term trend<sup>4</sup>.

Figure 2 shows female participation and employment rates by level of education between 1977 and 2020 in Italy: the higher the level of education, the higher the participation rate. Figure 3 presents the shares by education level within female employment. The improvement in education is straightforward: in 1977, only 4.4% of employed women had a tertiary education level while in 2020 the share was 31.2%; the share of working women with an upper secondary level of education follows a similar trend and in 2020 accounts for the highest share of employed women (46.2%). In 1977, the primary education level accounted for the category with the highest share in employment, while the share of working women with lower secondary education levels is quite stable over time.

Figure 4 provides for employment shares by gender in macro-sectors, namely agriculture, industry, and services in 1977 and in 2020<sup>5</sup>. Female employment is one-third of the male one in agriculture in 2020, a stable one-fourth share in industry, one-third in services in 1977 and almost equal to male employment in 2020. Indeed, with the tertiarization of the economy, women were employed mainly in administration services and public sectors (Betti 2016). We then look at the percentages of employment by gender in the different service activities, being the latter a female-dominated macro-sector. From Figure 5, adopting a NACE Rev.2 classification, “Education and health” is the sector with the highest share in female employment (72% vs. 28% of male employment both in 2008 and in 2020) and “Other service activities” (68% vs. 32% for male employment in 2020). “Accommodation and food” and “Administrative and support to firms” shares are quite balanced, while for “Information and communication”

4 The initial time and age differ in the discussed trends because of data availability for each category. 2020 is always the last period since we analyze the effect of the Covid-19 crisis during its first year. Employment by sectors and professional status are all age 15 and over to harmonize with the availability of data.

5 The NACE specification is the corresponding English translation of the sectors classified under the service macro-sector by ISTAT.

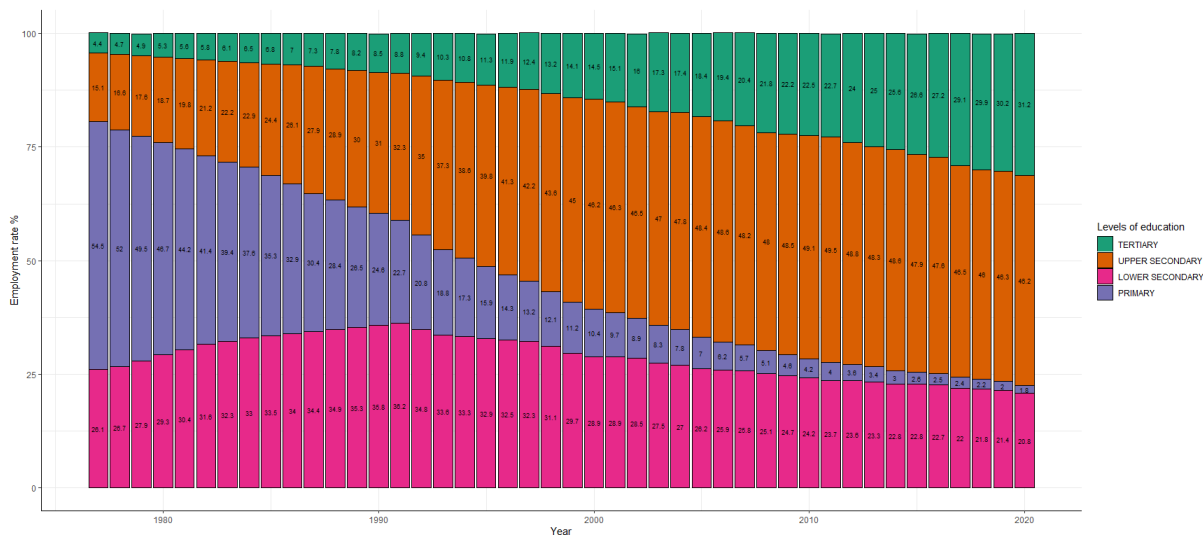


**Figure 2. Shares of female participation rate by education from 1977 to 2020, age 15-64**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure 3. Female employment rate by education from 1977 to 2020, age 15-64**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

and “Transportation and storage” male employment is much higher. This evidence accounts for the pattern of horizontal female occupational segregation, largely concentrated in so-called low value-added activities. Looking at occupational distribution by professional categories, a proxy for vertical segregation, Figure 6 shows that only 33% of executives are women in 2020, 45% middle managers and 31% are self-employed, while they account for 57% of white collars. Shares in professionals, middle management and

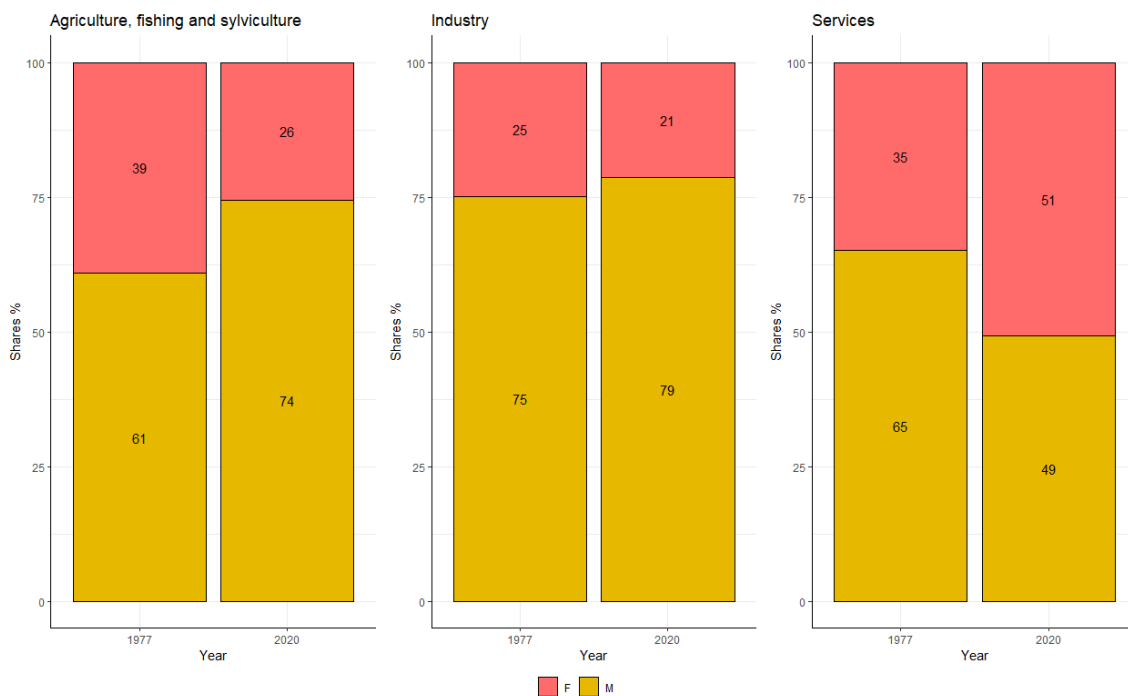
executives increased between 2004 and 2020. However, the bulk of female jobs being concentrated in “Other services” and in “Education and Health” are less subject to vertical mobility. In fact, among sectors, equally defined occupations are not equally remunerated, and horizontal segregation is not neutral thus exacerbates vertical disparities. Typically, in low value-added sectors, where female employment is concentrated, the possibility of professional upgrading and vertical mobility is lower than in so-called

high value-added sectors. Therefore, any potential amelioration in vertical mobility has to be compared with stagnant horizontal segregation.

Figure 7 shows that women account for the low-

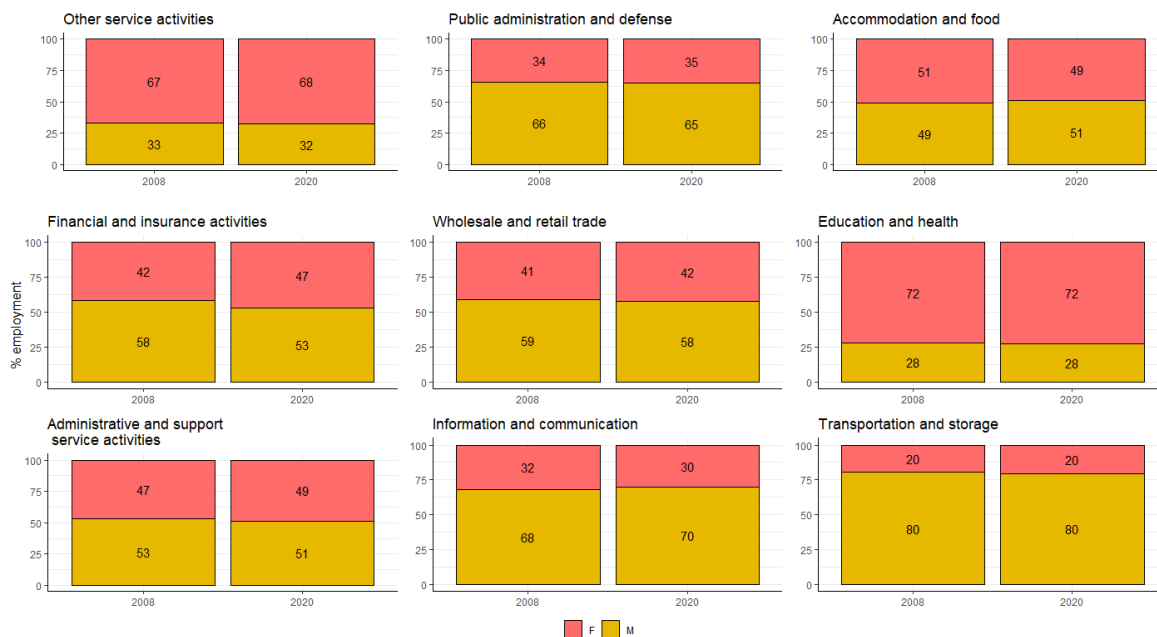
est share in full-time and open-ended contracts both in 2004 and in 2020. The flexibilization of work since the 1990s has become a feminized pattern, especially in Italy where both low and high-skilled wom-

**Figure 4. Percentage share in employment by gender in macro-sectors in 1977 and in 2020 in Italy, age 15 and over**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure 5. Percentage share in employment by gender in the service sectors in Italy in 2008 and 2020, age 15 and over**

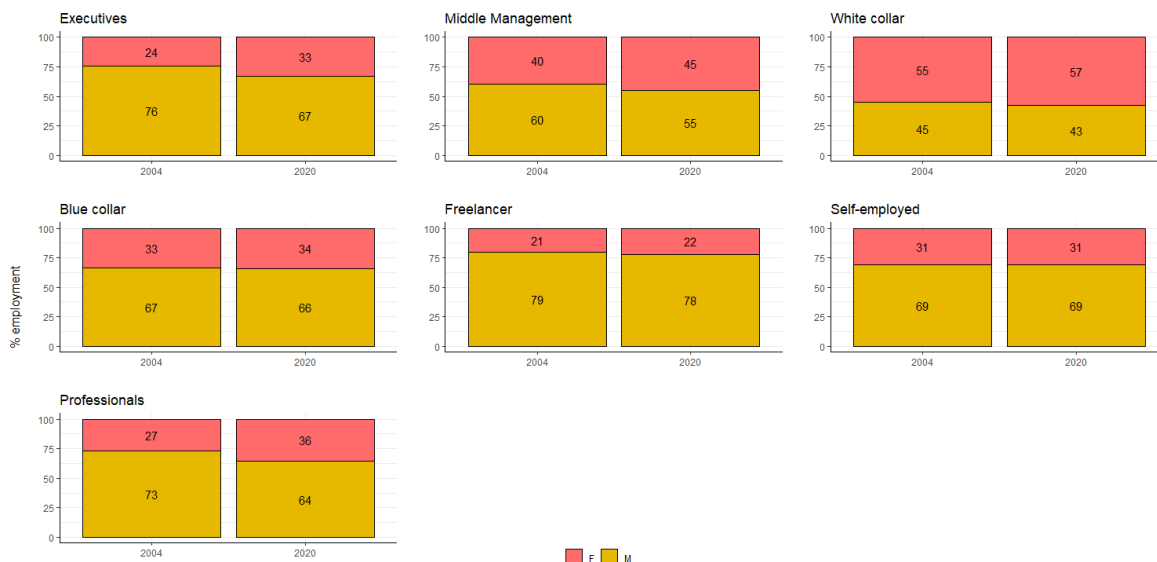


Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

en are employed in occupations mainly by atypical contracts (Betti 2016; Manicardi 2023). According to Petrongolo (2004), the high shares of part-time contracts for women in Southern Europe is due to the gender discrimination affecting such countries rath-

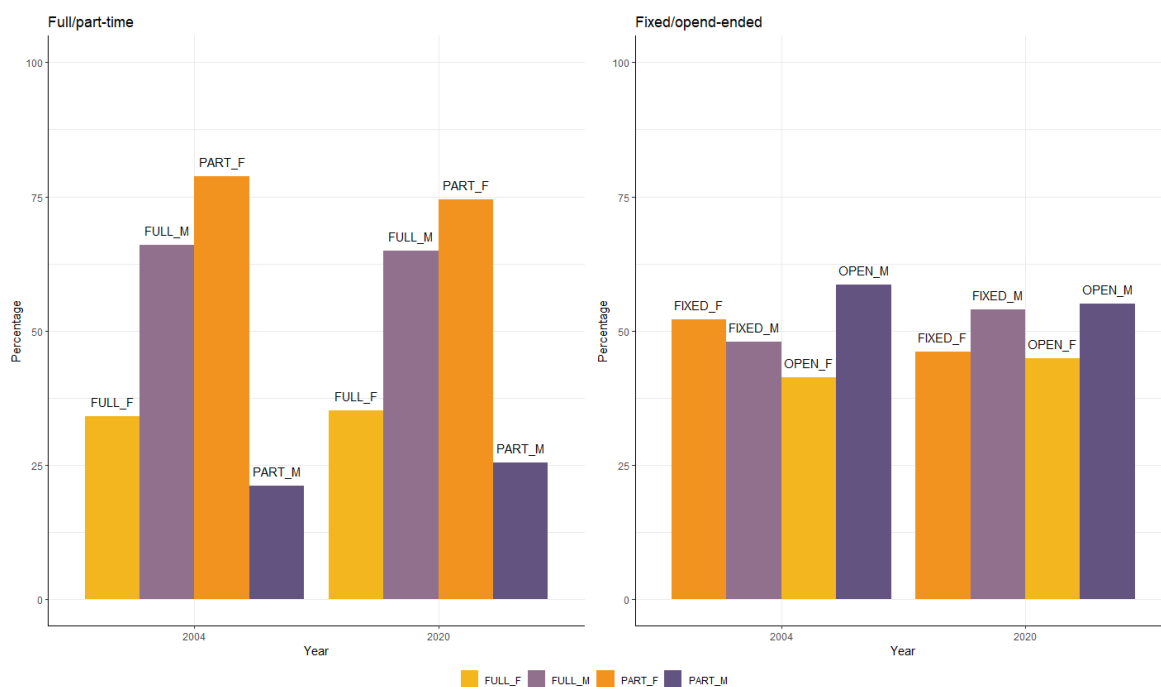
er than to womens' voluntary choices as in Northern countries, given that sectors as hospitality, cleaning, education, care, personal and social services happen to be both characterized by part-time/temporary working arrangements and female dominated

**Figure 6. Percentage shares in employment by gender and by professional status in 2004 and in 2020, age 15 and over**



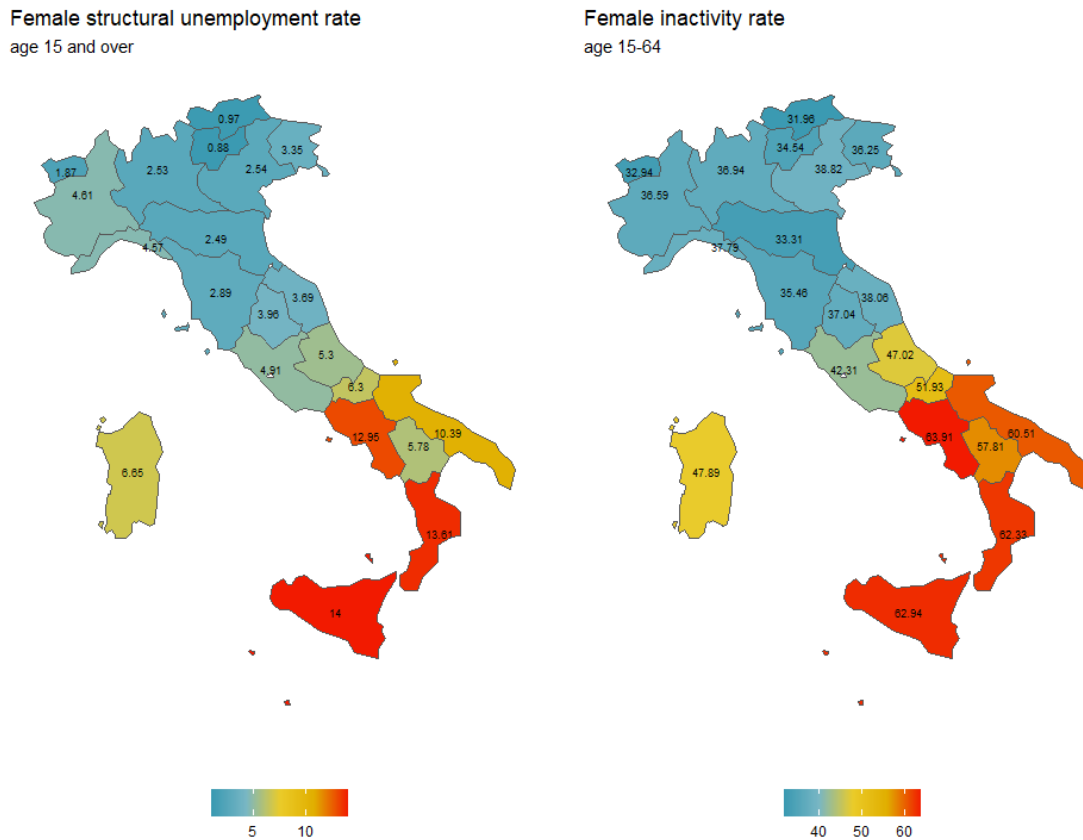
Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure 7. Percentage shares of full/part-time and fixed/open-ended contracts in employment by gender in 2004 and 2020, age 15-64**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure 8. Female structural unemployment and inactivity rate by regions in Italy in 2020**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

sectors in which women are considered as 'more appropriate' (Buckingham *et al.* 2021; Birkelund *et al.* 2022).

Italy is characterized by a persistent asymmetry between Northern and Southern regions in gender labour market outcomes. Among the many territorial divides, gender divides are quite striking. Figure 8 reports the female structural unemployment rate (unemployed status for more than 12 months)<sup>6</sup> and the inactivity rate by region. Structural unemployment is more than double for women in the South compared to more virtuous regions in the Centre and in the North of Italy. The inactivity rate is even more alarming suggesting strong discouragement effects in female labour market participation in half of the country. Notably, the South is also character-

ized by strong familistic orientations of the division of labour, with individuals pursuing the traditional division of labour following the male bread-winner model, with gender norms, at the very least, discouraging female participation in formal labour markets and women emancipation from family ties. In addition, from the demand side of the labour market, the structural weakness of the Southern productive structure hampers employment opportunities, and particularly good ones.

The documented patterns highlight the process of feminization of the labour market since the 1970s. In summary, such process can be expressed by the following trends: (i) female occupational segregation in low value-added sectors, (ii) unmatched increases of educational attainments with profes-

<sup>6</sup> We look at structural unemployment as a variable characterized by strong hysteresis since the focus of the paper is on the long-term patterns of feminization of the labour market. We identify hysteresis as one of the main roots of the Covid-19 crisis, which developed as a She-recession and looks at structural rather than cyclical unemployment. The Labour Force Survey distinguishes for the duration of unemployment shorter or longer than 12 months. Further details are provided in Subsection From long-term feminization to hysteresis. The age cohort differs from inactivity because of data availability.

sional upgrading and in general wage remuneration for female workers, (iii) female disproportionate exposure to unstable and flexible contractual regulations, (iv) persistence of gender norms reproducing intra-household asymmetric division of labour and extra-household labour market participation.

### 3. Data

Having documented such long-term patterns, we now intend to focus on the specific effects on female workers due to the pandemic unfolding. In particular, we are interested in capturing hysteresis effects due to long-run trends in feminization as potential amplifiers of the pandemic crisis.

In order to accomplish the task, we analyze quarterly data from the Labour Force Survey of the Italian National Institute of Statistics (ISTAT) of employment, structural unemployment, inactivity for women and men aged 15 and over<sup>7</sup>, accounting for a long-term period, from 1993 to 2020 and of female employment by macro-regions (North, Centre and South, islands included), by level of education (tertiary, upper secondary, lower secondary and primary) for women aged 15 and over from 2000 to 2020 and by sectoral distribution (macro-sectors and focus on 9 service sub-sectors, NACE-1 digit) for women aged 15 and over from 2008 to 2020. Sectoral data are seasonally adjusted. Tables C1, C2, C3, C4 and C5 in the Appendix show the main descriptive statistics about these key variables.  $t$  is the number of observations, namely the number of quarters of the time series that changes because of data availability. Over the time period under consideration, on average female employment is lower than male employment by 4,572,650 units, female structural unemployment is higher than male one by 2,000 units while female inactivity is higher by more than 6 million units. Looking at the mean values of female employment by region, employment in the North almost doubles employment in the Centre and the South, while women with upper secondary education levels show the highest mean value across the educational distribution. Women are mainly em-

ployed in the service sector, accounting for almost 8 million workers on average. The sub-sector employing the highest number of women is education, human health and social work activities with more than 2.5 million workers on average (the so-called care sector), wholesale retail trade, repair of motor vehicles and motorcycles with 1.3 million workers, administration and support services and other services over 1 million workers on average along the 2008-2020 period under consideration.

### 4. Detecting She-recession

#### *From long-term feminization to hysteresis*

Economic shocks, such as the Covid-19 crisis, may induce hysteresis effects, impacting structural unemployment in particular. Dosi *et al.* (2018) identify three main channels of recessions inducing hysteresis in unemployment and output growth: decrease in productivity, skills deterioration, and firm entry dynamics. In relation to unemployment, during recessions, firms fire workers and unemployment rises. If recessions are deep, recovery will be slower and less powerful, causing an increase in the duration of unemployment which, in turn, implies skills deterioration: long-term unemployed workers stop learning by doing processes, miss to acquire new techniques of production, are less likely to find a job, and whenever it occurs, their skills have deteriorated and their productivity will be lower. Two important side effects emerge. First, an increase in the duration of unemployment raises structural unemployment, typically hysteretic through skills' deterioration, which induces further lengthening of unemployment duration. At the same time, structural unemployment largely characterizes female labour market status. In Italy, female structural unemployment, namely unemployment status with a duration longer than 12 months, has always been higher than the male one, and, on the contrary, employment and participation rates have always been much lower for women than for men<sup>8</sup>, and below EU average<sup>9</sup>.

As a consequence, long-term unemployed people may exit the labour market, because of the strong feeling of discouragement and transiting into

<sup>7</sup> We choose the cohort of age of 15 and over since it is the one that is common to all three variables, since age 15-64 is not available for structural unemployment. By the same token, ISTAT do not provide data for long-term unemployment from 1977 as for inactivity and employment, hence we use data from 1993.

<sup>8</sup> See Table C1 in the Appendix.

<sup>9</sup> For instance, in 2019 before the pandemic, female employment in Italy was 53.8% vis-à-vis 67.5% as average in the European Union, 27 members, Eurostat (Figure B1 in the Appendix).

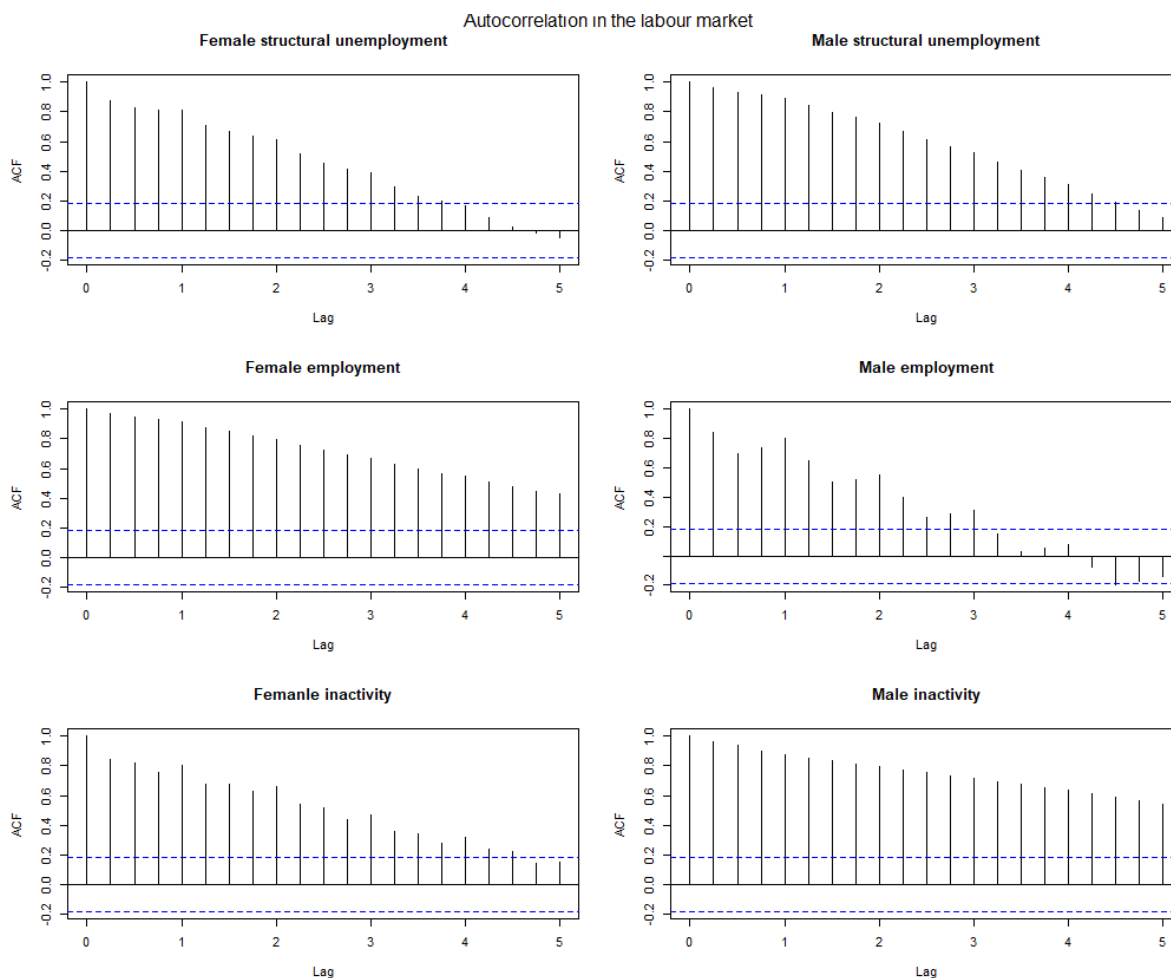
inactivity. Discouragement particularly characterized the labour market dynamics during the Covid-19 crisis both for men and women: ISTAT counts a trend variation of 1 million and 200 units of inactive workers already in March 2020 compared to March 2019<sup>10</sup>. The increase in inactive workers during the pandemic can be due to the persistence of precariousness and high unemployment in the Italian labour market.

In fact, occupational segregation, access to education and precariousness of female labour market participation present strong persistence over the long run, and in that have affected the labour market dynamics during the pandemic phase. In Figure 9, the autocorrelation functions for structural un-

employment, employment and inactivity by gender are shown. All variables, both male and female, are strongly correlated with their past values, although with a decaying memory. The time-lasting memory of the variables provides for first evidence about how an individual current status in employment, unemployment, and inactivity is deeply affected by past outcomes.

Figure 10 shows the change in employment, structural unemployment and inactivity rate in total and by gender from the last quarter of 2019 to the last quarter of 2020. The strong increase in the inactivity rate between the first and the second quarter of 2020 is evident both for men and women. In parallel, both the employment and the unemployment rate decrease, the latter

**Figure 9. Autocorrelation in the Italian Labour market by gender, quarter lags, age 15 and over**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

10 Age 15-64, inactive workers in March 2019 were 13,016,046 and 14,223,474 in March 2020 (data source: Labour Force Survey, ISTAT). 10% of trend variation of inactive workers during the second quarter of 2020, corresponding to 1 million and 310 thousand units more compared to 2019, <https://shorturl.at/IJKL7>.

being higher for women than for men. These trends give evidence of the strong discouragement effect impacting the Italian workers during the Covid-19 crisis.

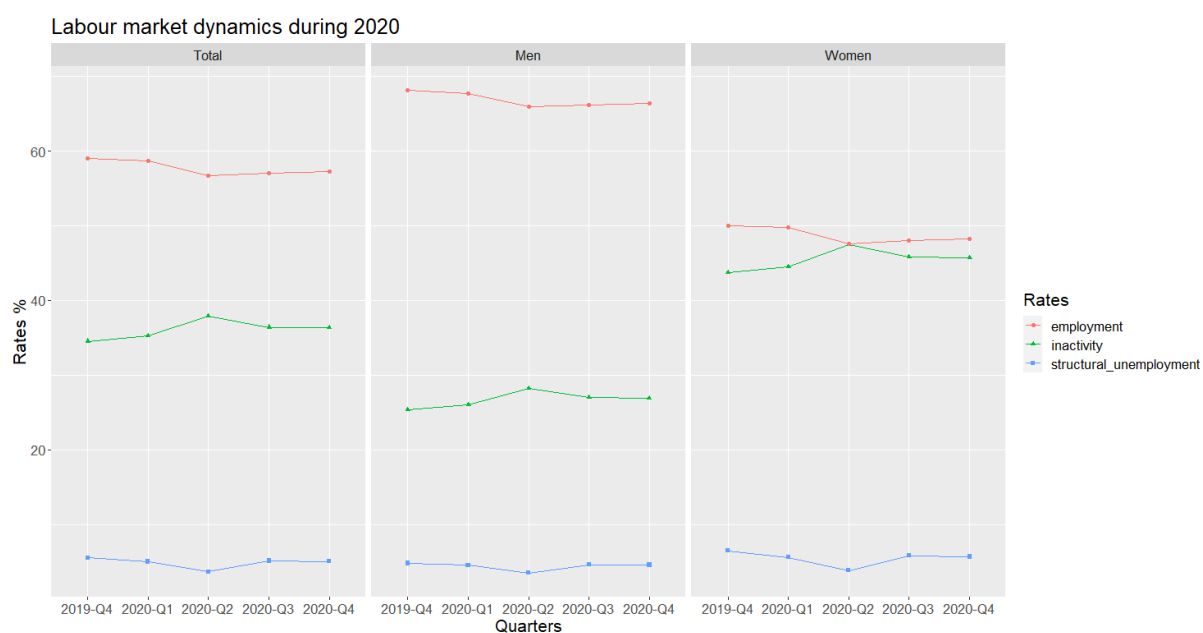
Figure 11 shows the level of employment by gender during 2020 and the percentage changes from quarter to quarter. The decrease is stronger for women only during the second quarter of 2020 (-2.24% vis-à-vis -1.04% for men), despite male employment increases during the third quarter, it decreases during the last one while female employment increases.

Figure 12 shows the percentage change from the previous quarter in employment by gender in macro sectors. Looking at the impact on total employment in the first quarter of 2020, it is evident the decline in all sectors compared to the last quarter of 2019, as in the second quarter of 2020, especially for wholesale, retail and trade, accommodation and food and services. The decrease is harsher for female employment. In the third quarter of 2020, both female and male employment in wholesale, retail and trade, accommodation and food and in services overall increased compared to the previous quarter, while manufacturing and other services (including arts, entertainment and recreation) kept decreasing. It is interesting to notice the relevant

changes in female employment in construction and agriculture. As claimed by Rubery and Rafferty (2013), women cover buffer positions in male-dominated sectors and thus are more subject to cyclicity.

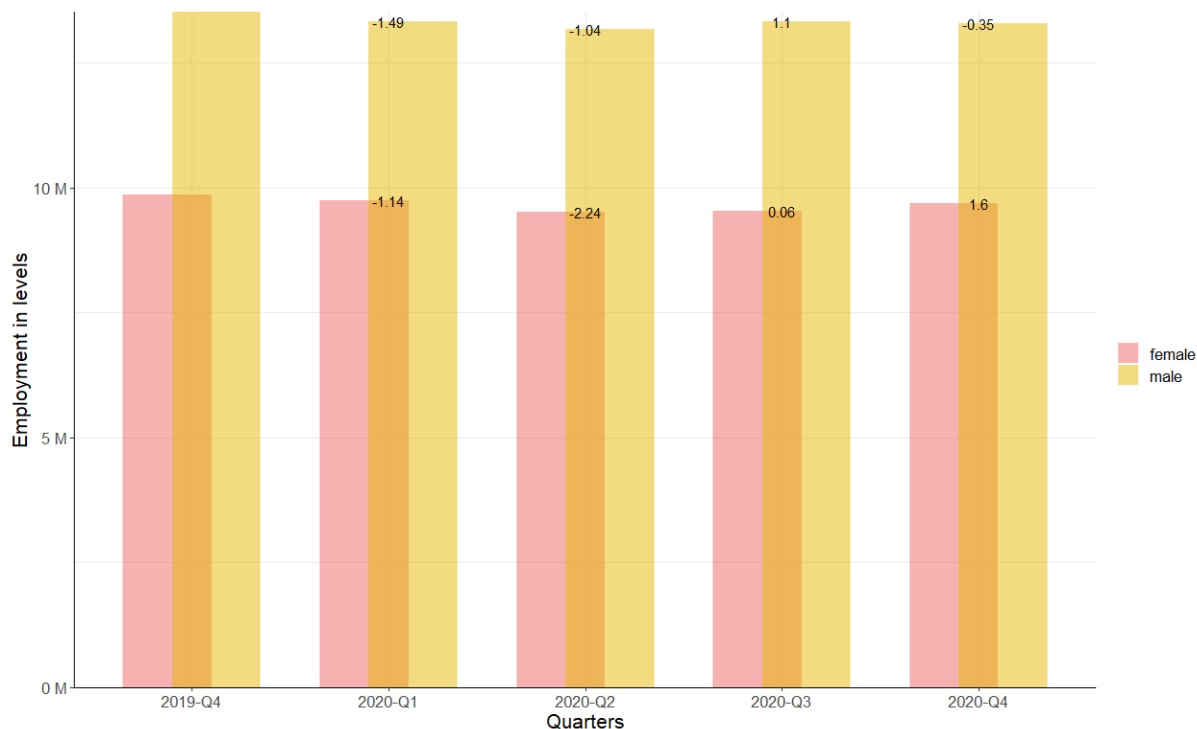
Within the service sector (Figure 13), accommodation and food, wholesale and retail trade, other services arts, entertainment and recreation, and other service activities<sup>11</sup> have been the most affected. Male employment in accommodation and food, as expected, shows the highest variability across quarters, with a seasonal increase in the third quarter followed by a decrease in the fourth quarter of 2020. For women the losses look to be more structural and persistent: while the summer increase in accommodation and food is much lower when compared to the decrease in the final quarter, the losses in employment in other sectors are quite persistent even during the final quarter, except for the care one. Compared to men, female employment shows deeper negative changes in transportation and storage and in wholesale and retail trade during the first quarter of 2020, in wholesale and retail trade in the second quarter and in other service sectors such as financial, communication activities, other services, public administration in the last quarter of 2020.

**Figure 10. Employment, structural unemployment and inactivity rates by gender in Italy during 2020, age 15 and over, quarterly data**



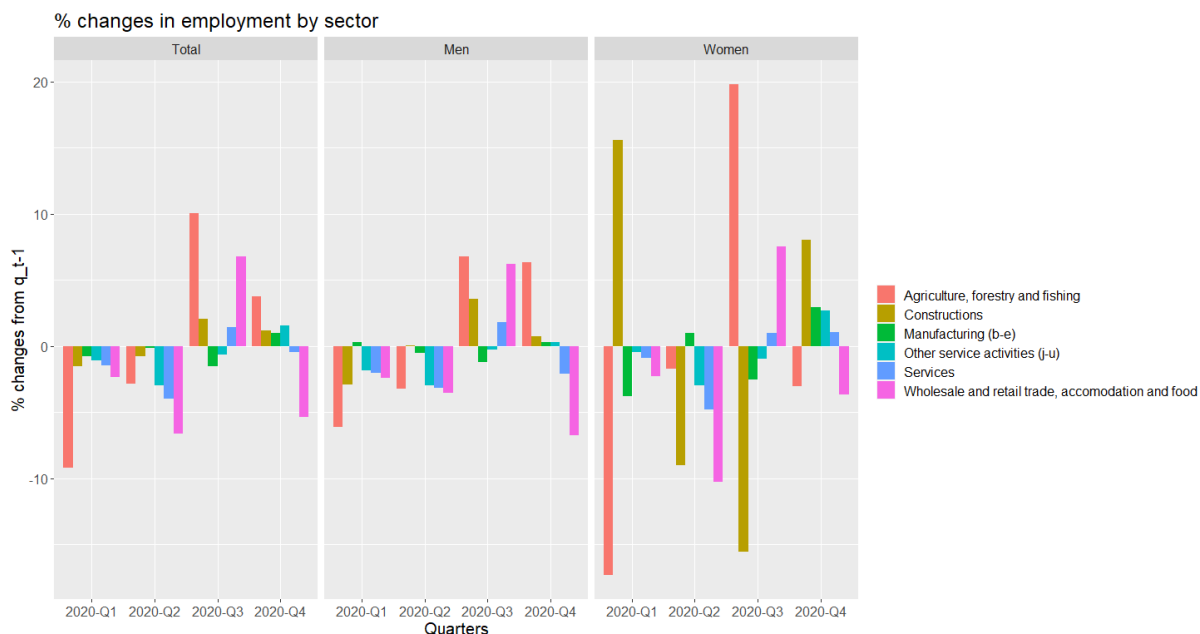
11 Including the activities of membership organizations, the repair of computers and personal and household goods and a variety of personal service activities, activities of households as employers, undifferentiated goods and services producing activities of households for own use.

**Figure 11. Levels of employment and quarterly changes by gender in Italy during 2020, age 15 and over**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure 12. Employment changes from the previous quarter in macro-sectors by gender during 2020, age 15 and over**



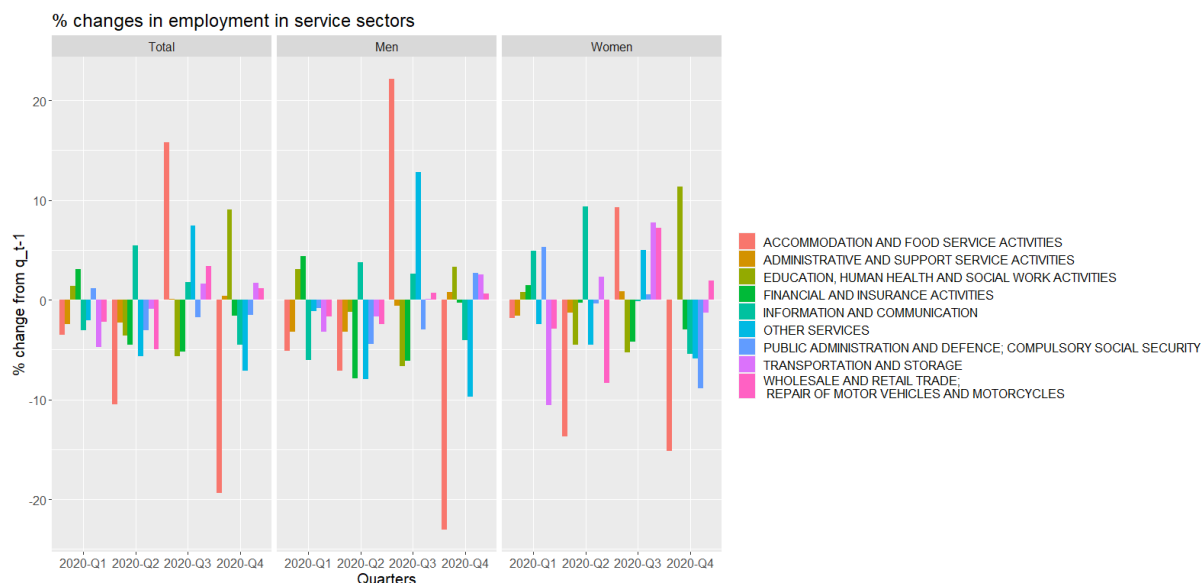
Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

While exhibiting long-term memory patterns, typical of unit root variables, the analysis of autocorrelation functions is not enough to actually measure persistence in the duration of negative shocks for labour

market outcomes. In the next section, we are going to focus on the measurement of hysteresis in labour market outcomes for female workers and the extent to which a She-recession has occurred.



**Figure 13. Employment changes from the previous quarter in the service sectors by gender during 2020, age 15 and over**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

### Loss functions and their distribution

The evidence presented so far, although accounting for structural patterns and pandemic labour market effects, is still not conclusive of the extent to which a She-recession has occurred. We advance therefore with a direct measurement of losses in line with the methodology proposed by Fazzari and Needler (2021). The indicator measures whether the impact of the Covid-19 crisis has been disproportionate for a given gender category. We compute such statistics for employment losses, structural unemployment, and inactivity compared to the pre-recession trends. To account for the severity of the event in a hysteresis type of framework (i) we select structural unemployment (unemployment longer than 12 months, not simple unemployment) and inactivity as variables of interest being characterized by strong persistence; (ii) our statistics, being loss functions, assess the *depth*, *duration* and *diffusion* of the Covid-19 crisis, measuring deviations and duration of such deviations from the pre-crisis trend. In addition, focusing on the female employment impact, we then analyze heterogeneity across levels of education, regional and sectoral distribution within female employment to identify their underlying role in the disproportionality/proportionality of the pandemic effects.

We improve the methodology of Fazzari and Needler (2021) by (i) capturing hysteresis on the Italian labour market by considering structural unemployment and inactivity other than employment; by (ii) adopting a long-run perspective filtering the data with a trend starting in 1993 in order to account for long-run deviations from existing trends, while Fazzari and Needler (2021) apply a short run trend; (iii) by adopting the Christiano-Fitzgerald filter instead of a linear trend. The Hodrick Prescott filter is applied as a robustness check to show that the results are not driven by the choice of the filter. The use of the filter allows us to clean up the short-run components of the series and to focus on the structural ones, being our interest in the lasting impact of the feminization of the labour market as a possible pre-condition explaining the effects of the short-run Covid-19 crisis.

To compute the key statistic, we follow six main steps:

#### 1. prior-recession peak and trough identification.

We firstly define the recession period following the three main criteria adopted by the NBER<sup>12</sup>: *depth*, *duration* and *diffusion*.

As cited by Claessens *et al.* (2009), "a recession begins just after the economy reaches a peak of participation and ends as the economy reaches its trough".

12 See NBER Business Cycle Dating Committee guidelines at <https://shorturl.at/iKU79>.

In terms of *depth*, a recession can be defined as severe when output declines more than 3.15% (Claessens *et al.* 2009); its *duration* is defined between the first peak and the first trough, namely by the time span between the first decrease of -3.15% (or more) and the first increase greater or equal to +3.15%. To address *depth* and *duration*, we identify the prior-recession peak and the first trough looking at GDP growth, following NBER Business Cycle Dating Committee guidelines.

Figure 14a shows the *annual trend variation* of GDP growth (grey line) and of total employment (dashed line) between the last quarter of 2019 and the second quarter of 2021 compared to the corresponding quarter of the previous year. In addition, we also show the cumulative variation of GDP to give an account of the persistent negative dynamics of the variable. The prior-recession peak is the last quarter of 2019 since the first drop is lower than -3.15% (-6.36%) and occurs during the second quarter of 2020. The trough is the last quarter of 2020, since the first trend variation over +3.15% is the first quarter of 2021. The end of the recession is then the last quarter of 2020 (2020-Q4). Total employment follows the annual trend variation of GDP.

Figure 14b shows the cyclical variation of GDP growth (grey line) and employment (dashed line), namely the percentage change compared to the previous quarter, together with the cumulative GDP variation (red bars). Despite the cumulative cyclical variation being still negative, the GDP growth increased by about 14% during the third quarter of 2020, thus the trough is the second quarter of 2020 (2020-Q2).

Therefore, we identify the last quarter of 2019 as the pre-recession peak and the last quarter of 2020 as trough with respect to the trend, while the second quarter of 2020 with respect to the cyclical variation. Estimates are pursued using both time spans.

As a result, (i) the identification of the peak and the trough allows us to measure the *duration* of the recession, to define the time span of the impact of the Covid-19 crisis on the Italian labour market (longer for annual trend with respect to cyclical variations); (ii) the identification of the peak and the trough with respect to the severity of GDP growth variation explains the *depth* of the recession, while actual data of the varia-

bles of interest at the peak signal the proportionality of the impact for the category of worker we are considering; (iii) comparing employment, structural unemployment, inactivity and female employment by education, by regions and by sectors explains the *diffusion* of the recession.

2. *Isolation of trend and cyclic data components.* To capture the impact of the Covid-19 crisis, we look at the differences between actual and filtered data over the defined recession period. In particular, the filter captures the state of the economy in the previous phase. However, the trend is calculated over a long-run horizon, starting in 1993 to account for any hysteretic pattern in the series analysed, in line with the evidence presented in Section 2.

Each time series is filtered by the Christiano-Fitzgerald filter (CF from now on), to detach the trend from the cycle, namely the variation from trend as a consequence of shocks. The Hodrick- Prescott filter (HP) is applied as a robustness check (description and estimates are provided in the Appendix), since the HP extracts a trend that is comparable to the linear trend adopted by Fazzari and Needler (2021) in our case, so it allows us to make a comparison and robustness checks<sup>13</sup>.

The CF filter decomposes a time series  $\{x_t\}_{t=1}^T$  into its trend and cyclical components. Assume we have a stochastic process

$$x_t = y_t + x'_t$$

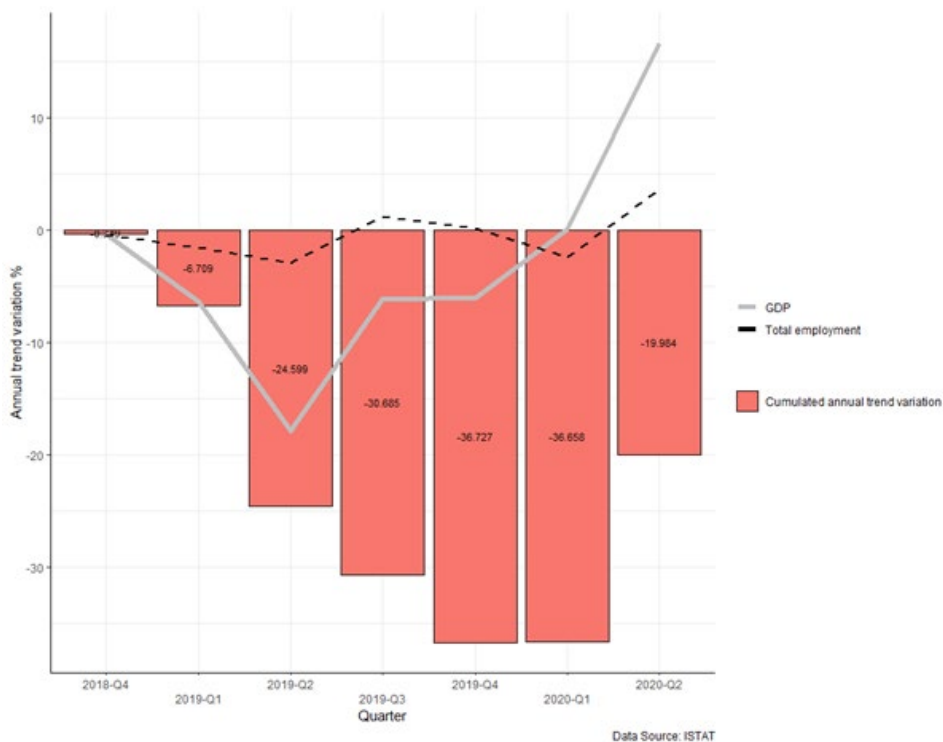
where  $y_t$  is a process oscillating between  $2 < p_l < p_u < 2$  and the frequencies for which  $y_t$  has power are limited to  $\{(a,b) (-a,-b)\} \in (-\pi,\pi)$  where  $a=2_\pi/p_u$  and  $b=2_\pi/p_l$ . For what concerns our analysis,  $p_l=6$  and  $p_u=32$ , since cyclical components in a business cycle last from a minimum of six quarters (18 months with monthly data, 1.5 years with annual data) and a maximum of 32 (96 months, 8 years) hence  $a=2_\pi/32$  and  $b=2_\pi/6$  (Baxter and King 1999; Christiano and Fitzgerald 2003; Hodrick and Prescott 1997).

$x'_t$  is a process oscillating in the complement interval in  $(-\pi; \pi)$  (Fitzgerald and Christiano 1999). The CF filter approximate  $y_t$  with  $y'_t$  a filter that is a linear function, a projection of  $y_t$  onto  $x_t$  of the raw data  $x_t$ ; for  $t = 1, \dots, T$

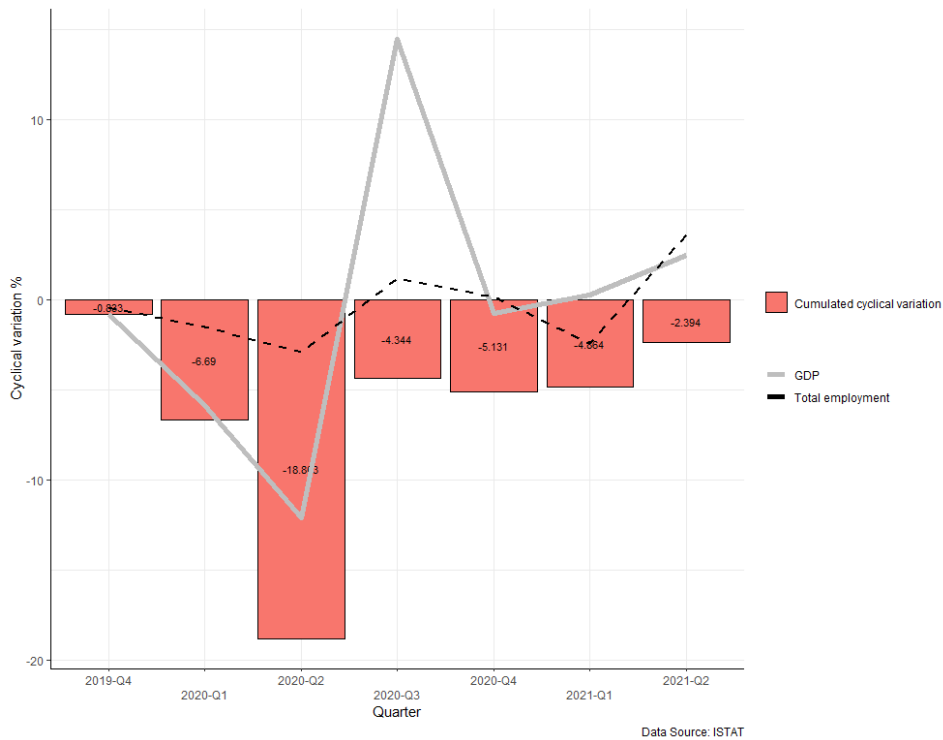
13 According to Christiano and Fitzgerald (2003), for what concerns the analysis of business cycles with quarterly data, there are no big differences between their method and the HP filter, which is widely used in the literature to analyse economic phenomena with quarterly data (Christiano and Fitzgerald 2003; Baxter and King 1999). We did not use the Baxter-King filter since it dropped some observations at the beginning and at the end of the series and given that in our time series the last quarters correspond to the Covid-19 crisis we can't drop these observations.

**Figure 14. Annual and cyclical variations in GDP and total employment**

a. Pre-recession peak identification: annual trend variation of GDP growth and employment compared to the corresponding quarter of the previous year (from 2019-Q4 to 2021-Q2 compared to 2018-Q4 and 2020-Q2)



b. Pre-recession peak identification: cyclical variation of GDP growth and employment compared to the previous quarter between 2019-Q4 and 2021-Q2



Source: Authors' elaboration; data source: National Accounts, ISTAT

$$\hat{y}'_t = P[y|x] = \sum_{j=-f}^p \hat{B}_i^{p,f} x_{t-j}$$

where  $f = T - t$  and  $p = t - 1$ . The weights are chosen to minimise the mean square error between  $y_t$  and  $\hat{y}'_t$  that is  $\hat{B}_i^{p,f}$  solves

$$\min_{\hat{B}_i^{p,f} j=-f, \dots, p} E[(y_t - \hat{y}'_t)^2 | x]$$

$x_t$  is represented as a moving average of order  $q$  to avoid the filter to depend on time and non-stationarity of the series. As a result, we get two time series: a trend and a cycle, representing the deviations from the trend.

3. *Loss function definition.* We compute a loss function  $L$  comprehending the loss in employment, increase in structural unemployment and inactivity by gender and loss in female regional employment, by level of education and sectoral distribution as the cumulative sum of the CF cycle values:

$$L_{x_{ij}} = \sum_{t=Q1_{2020}}^T c_{x_{t,ij}}$$

where  $x = \epsilon, u, i$  is the labour market variable (employment, structural unemployment and inactivity),  $i = g, e, r, s$  is the type of individuals we are analysing by gender, female education, female regional employment and female employment across sectors respectively,  $j$  is the category for each type namely  $j = w, m$  for women or men for  $i = g$  gender;  $j = p, ls, us, t$  primary, lower secondary, upper secondary and tertiary level for  $i = e$  female education;  $j = n, c, s$  North, South<sup>14</sup> or Centre of Italy for  $i = r$  female regional employment,  $j = a, c, i, s$  for  $i = s$  female employment by macro-sectors. The analysis is deepened also across 9 service subsectors.  $T$  is either the last quarter of 2020 or the second quarter of 2020<sup>15</sup>.

4. *Share of each category over the total loss function.* We compute the percentage of the loss  $L_{x_{ij}}$  for each  $j$  on the total loss function for category  $i$ ,  $L_{x_i} = \sum_{j=1}^J L_{x_{ij}}$

$$l_{x_j} = \frac{L_{x_{ij}}}{L_{x_i}} \%$$

5. *Share of each category of total data at prior-recession peak.* We compute the share of each category  $j$  of type

of individuals  $i$  for each variable over time  $x_t$  of actual data at the prior-recession peak  $t = p$ , the first quarter of 2019 (2019-Q4):

$$s_{x_{ij}} = \frac{x_{p,ij}}{x_{p,i}} \%$$

6. *Quarter loss (QL) indicator*<sup>16</sup>. We take the ratio between the share of losses  $l_{x_j}$  over the share of actual data of variable 2019-Q4  $s_{x_i}$ :

$$QL_{x_{ij}} = \frac{l_{x_{ij}}}{s_{x_{ij}}}$$

where the denominator captures the persistence in gender, educational, geographical and sectoral distribution inequality over time. The *quarter loss* is interpreted as follows:

$QL_{x_{ij}} \in [0,1]$  *impact of the crisis less than proportional*

$QL_{x_{ij}} > 1$  *impact of the crisis more than proportional*

## Results

In what follows, we provide the results of our estimation of loss functions. Figure 15 shows the female and male losses in employment, structural unemployment and inactivity, corresponding to the area in grey during the recession period between the prior-recession peak (2019-Q4) and the last quarter of 2020 (2020-Q4). Figures B3, B4 and B5 in the Appendix show the quarter loss areas compared to the 2020-Q2 trend. The area in female employment appears wider than for men, while for structural unemployment and inactivity there is no evident gender difference.

Table 1 reports the *quarter loss* (QL) indicator and the shares behind it. Column 1 highlights the trough of the recession period, 2020-Q2 or 2020-Q4, columns 2 and 3 show the percentage by gender of the deviation from trend for women and men  $l_{ij}$  where  $i = g$  corresponds to gender and  $j = w, m$   $w$  for women and  $m$  for men, the numerator of the QL indicator; Columns 4 and 5 show the share by gender in actual data at the prior-recession peak  $s_{ij}$  which captures the persistence of gender differences in the Italian labour market over time being the denominator of the QL indicator. Columns 6 and 7 report the QL indicator for female and male workers respectively.

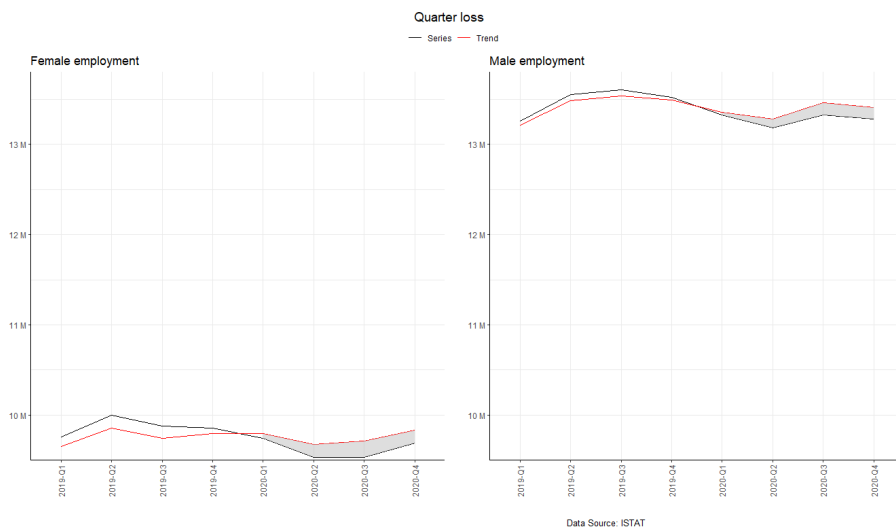
14 Islands are included as southern regions.

15 2020-Q4, if considering the trend variation of GDP to define the recession period (see step 1) <sup>8</sup>2020-Q2, if considering the cyclical variation to define the recession period, (see step 1).

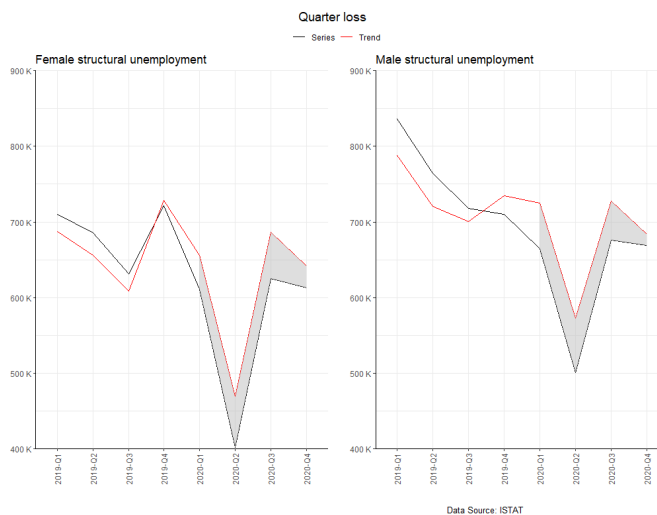
16 Fazzari and Needler (2021) define their measure as *job monthly loss*.

**Figure 15. Employment, structural unemployment and inactivity by gender filtered data up to 2020-Q4, quarter loss in grey**

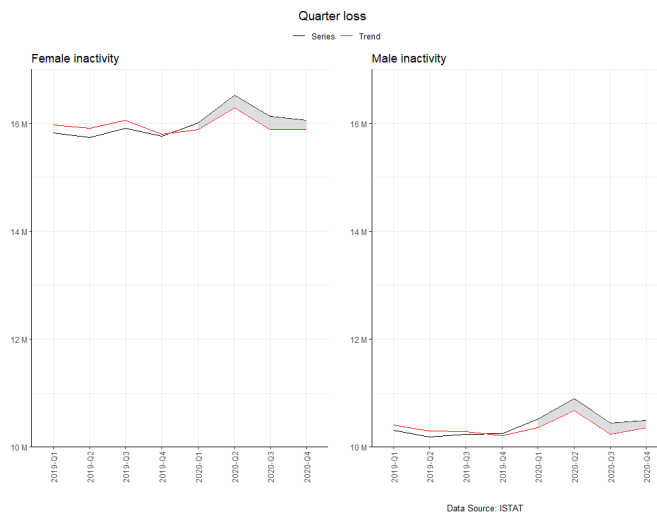
a) Filtered employment data by gender by the Christiano-Fitzgerald filter, *quarter loss* in grey



b) Filtered structural unemployment data by gender by the Christiano-Fitzgerald filter, *quarter loss* in grey



c) Filtered inactivity data by gender by the Christiano-Fitzgerald filter, *quarter loss* in grey



Source: Authors' elaboration

**Table 1. Quarter loss in employment, structural unemployment and inactivity by gender considering both the second and the last quarter of 2020 as the trough of the recession**

Employment						
$T$	$l \epsilon_{g,w}$	$l \epsilon_{g,m}$	$s \epsilon_{g,w}$	$s \epsilon_{g,m}$	$QL_w$	$QL_m$
2020-Q2	42.90	57.095	42.157	57.843	1.018	0.98
2020-Q4	57.289	42.711	42.157	57.843	1.359	0.73
Structural unemployment						
$T$	$lu_{g,w}$	$lu_{g,m}$	$su_{g,w}$	$su_{g,m}$	$QL_w$	$QL_m$
2020-Q2	20.17	79.83	50.38	49.62	0.40	1.60
2020-Q4	50.564	49.436	50.382	49.618	1.004	0.99
Inactivity						
$T$	$li_{g,w}$	$li_{g,m}$	$si_{g,w}$	$sx_{g,m}$	$QL_w$	$QL_m$
2020-Q2	35.21	64.78	60.603	39.39	0.58	1.64
2020-Q4	51.459	48.541	60.603	39.397	0.849	1.23

Source: Authors' elaboration

According to our estimates, the Covid-19 crisis has an impact that is more than proportional for female employment, while less than proportional for men considering both recession periods. The job losses for women account for 42.9% when considering only the first two quarters of 2020 and 57.28% when considering all quarters of 2020 as recession duration. Since actual employment at the prior-recession peak is 42.16% for women, the QL ratio is slightly above 1 in the first case (1.018) and quite consistently above 1 (1.36) in the second case, signalling that, compared to the share of employment before the recession, the job losses have been disproportionate for women. Results for structural unemployment are less straightforward: both female and male structural unemployment decrease and are lower than the trend values (see Figure 15b and Figure B4 in the Appendix). The decrease has a higher impact on men considering the 2020-Q2 recession period, while both indicators are close to unity considering the 2020-Q4 recession period. Considering the entire time span, it looks like there are no relevant gender differences in the impact of the Covid-19 crisis on structural unemployment being in both cases close to the unitary values. The decrease in structural unemployment is mirrored in the increase in inactivity, especially for men. The indicators suggest that the impact is more than proportional for men, especially considering the first-time span (see Figure 15c), while it is less

than proportional for women. This is given by the high hysteresis in female inactivity: considering the second estimate, the loss function is higher for women, as the share at the prior-recession peak is 60.60% for women vis-à-vis 39.40% for men. The Hodrick-Prescott filter confirms the results (Table C6 in the Appendix).

Overall, considering (i) the disproportionate effect for female employment given the low pre-recession employment rate, (ii) the proportionate effect on women in inactivity given the high pre-recession inactivity rates, and (iii) similar losses in structural unemployment, the influence of the past and persistent gender asymmetries on the impact of the Covid-19 crisis represent an amplifier of the She-recession. The more than proportionate effect on male inactivity seems to support the evidence of a high increase in male inactivity observed during the Covid-19 crisis (see Subsection *From long-term feminization to hysteresis*).

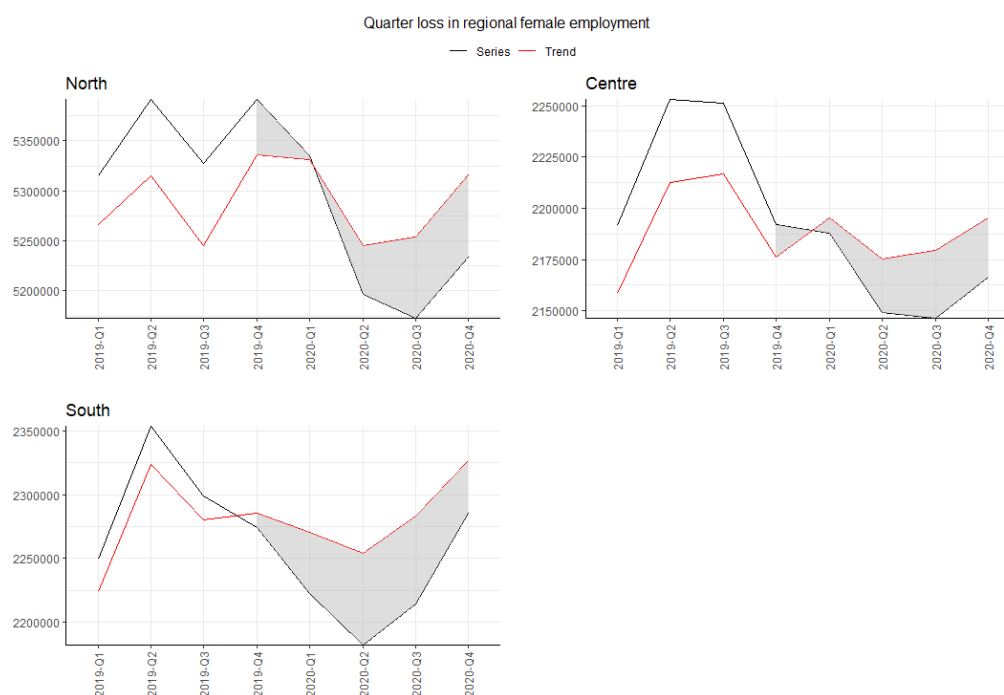
#### *By region, education and sectors*

Now, we present some evidence of the impact on female employment by region, education level and sector. Table 2 shows the job quarter loss for women in the North (*n*), Centre (*c*) and South (*s*) of Italy. Women from the South have suffered an impact more than proportional compared to employed women in other regions, considering both time spans, during the first quarters of 2020 the impact has been more than proportional for

**Table 2. Quarter loss for female employment in different macro-regions of Italy**

Regional female employment									
$T$	$l\epsilon_{rn}$	$l\epsilon_{rc}$	$l\epsilon_{rs}$	$s\epsilon_{rn}$	$s\epsilon_{rc}$	$s\epsilon_{rs}$	$QL_n$	$QL_c$	$QL_s$
2020-Q2	12.21	24.73	63.06	54.69	22.24	23.07	0.22	1.11	2.73
2020-Q4	39.04	17.93	43.03	54.69	22.24	23.07	0.71	0.81	1.87

Source: Authors' elaboration

**Figure 16. Regional female employment data filtered up to 2020-Q4 quarter loss in grey**


Data Source: ISTAT

Source: Authors' elaboration

women from the centre of Italy as well. Figure 16 shows the quarter-loss areas.

Table 3 shows the quarter loss in female employment with respect to education.

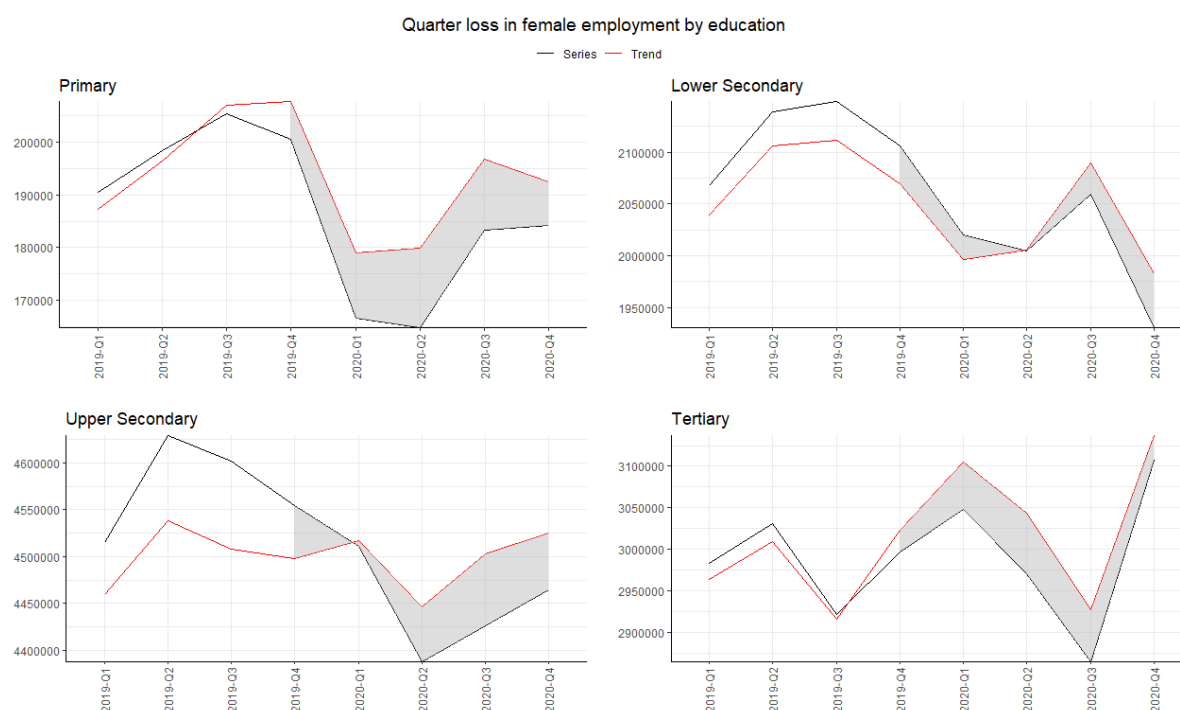
Considering only the first two quarters of 2020 as recessionary periods, the impact is more than proportional for women with primary and lower secondary education, with a QL indicator much higher than 1 (11.24 and 3.07 respectively). Women with tertiary education seem to gain jobs instead. On the other hand, the quarter loss is more than proportional for women with tertiary education considering the entire time span, as for women with primary education. Results are shown in Figure 17 as well. The Hodrick-Prescott filter confirms the results (Table C7 and C8 in the Appendix) except for

education patterns, showing the different sensitivity of the filters (see Figure B6 in the Appendix). This disproportionate result for women with tertiary education derives from the education structure within sectors. Although women with a higher level of education are ex-ante expected to be more resilient to an event crisis, we suggest that the pandemic has hit knowledge workers with tertiary education, such as translators, tourist guides and consultants, these being self-employed workers not covered by the firing restrictions applied by the Italian government. This consideration is supported by the disproportionate effect detected in education, human health and social work activities in the sectoral analysis. Table 5 in fact shows that education, health and social activities account for 51% of losses and the

**Table 3. Quarter loss in female employment by education level**

Female employment by education												
$T$	$le_{r,p}$	$le_{r,s}$	$le_{r,h}$	$le_{r,g}$	$se_{r,p}$	$se_{r,s}$	$se_{r,h}$	$se_{r,g}$	$QL_p$	$QL_s$	$QL_h$	$QL_g$
2020-Q2	22.87	65.43	19.47	-7.82	2.035	21.36	46.197	30.405	11.24	3.07	0.42	-0.26
2020-Q4	9.24	11.27	37.66	41.83	2.035	21.36	46.197	30.405	4.51	0.53	0.82	1.35

Source: Authors' elaboration

**Figure 17. Female employment by education level, data filtered up to 2020-Q4 quarter loss in grey**


Source: Authors' elaboration

impact is disproportionate for women employed in such sectors, the actual share before the recession being 31%. Precarious contracts and childcare channels may explain the disproportionate effect.

Table 4 and Figure 18 show the quarter losses in female employment in industries, construction, agriculture, and services. The impact has been more than proportional only for women employed in services, in which 84.4% of female workers are employed and accounting for a job loss share of 113%, while women in construction and industries have gained jobs instead (negative values). Results from Hodrick-Prescott filtered data are provided in Table C9 in the Appendix, according to which women employed in the agriculture sector were also subject to a disproportionate impact, looking at only the first two quarters of 2020. The indicator is

1.05 considering the entire period. Considering the importance of the sectoral channel, we deepen the analysis by looking at female employment in 9 different service sub-sectors (Figure 19).

According to Table 5, the quarter losses computed on the entire time span (recession trough 2020-Q4) are above unity for transportation and storage, accommodation and food activities, education, human health and social work activities, the latter being the highest sector of employment for women. On the opposite, information and communication, finance and insurance activities and public administration show instead an increase in employment compared to predicted data, as such jobs can be performed remotely. Estimates with the Hodrick-Prescott filter (Table C10 in the Appendix) confirm the disproportionate impact for transportation and stor-



**Table 4. Quarter loss in female employment by macro-sectors**

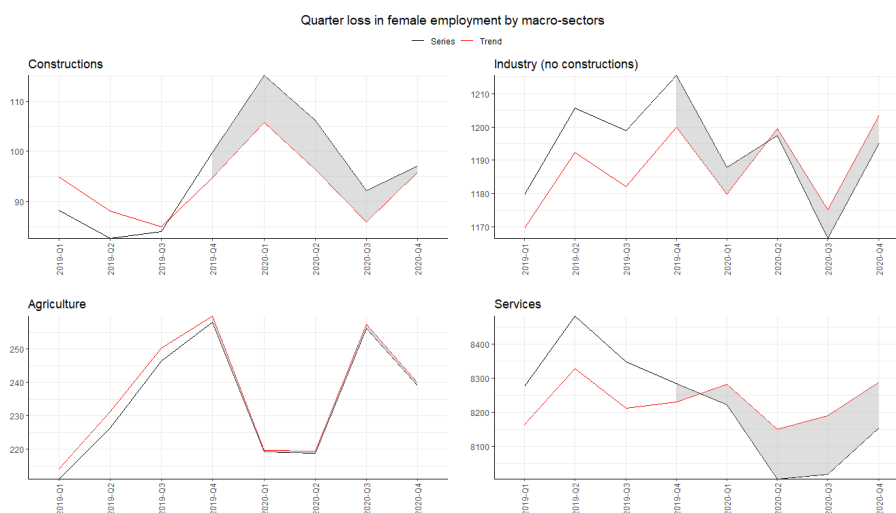
Female employment by macro-sectors												
$T$	$l\epsilon_{s,a}$	$l\epsilon_{s,c}$	$l\epsilon_{s,i}$	$l\epsilon_{s,s}$	$S\epsilon_{s,c}$	$S\epsilon_{s,i}$	$S\epsilon_{s,a}$	$S\epsilon_{s,s}$	$Q_{La}$	$Q_{Lc}$	$Q_{Li}$	$Q_{Ls}$
2020-Q2	0.59	-10.58	-3.22	113.21	1.01	12.33	2.62	84.04	0.23	-10.45	-0.26	1.35
2020-Q4	0.65	-5.35	2.23	102.47	1.01	12.33	2.62	84.04	0.25	-5.29	0.18	1.22

Source: Authors' elaboration

**Table 5. Quarter loss in female employment in service sub-sectors**

Sector	$l\epsilon_{serv}$	$l\epsilon_{serv}$	$QL_{serv}$
Wholesale and retail trade and repair of motor vehicles and motorcycles	12.3	16.94	0.73
Transportation and storage	5.57	2.9	1.92
Accommodation and food activities	10.7	8.38	1.28
Information and communication	-1.7	2.05	-0.85
Financial and insurance activities	-3.6	3.53	-1.03
Public administration and defence; compulsory social security	-0.05	4.98	-0.01
Administrative and support service activities	13.79	15.57	0.89
Other services	11.37	14.6	0.78
Education, Human health and social work activities	51.68	31.07	1.66

Source: Authors' elaboration

**Figure 18. Female employment by macro-sectors, data filtered up to 2020-Q4, quarter loss in grey**


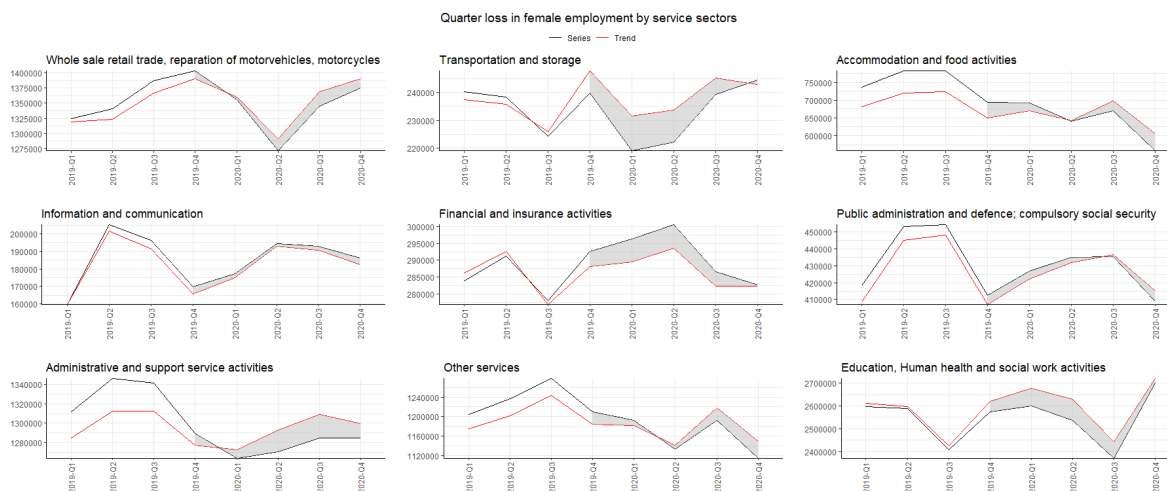
Source: Authors' elaboration

age, accommodation and food but the indicator is above unity also for other services and administrative and support service activities. The indicator is instead below the unity for education, health and social work, although it accounts for an important loss during the third quarter of 2020. As for tertiary education, this is the result of the different sensitivity of the two filters (see Figure B7 in the Appendix), the HP being more linear.

#### *Distribution of disproportionate effects*

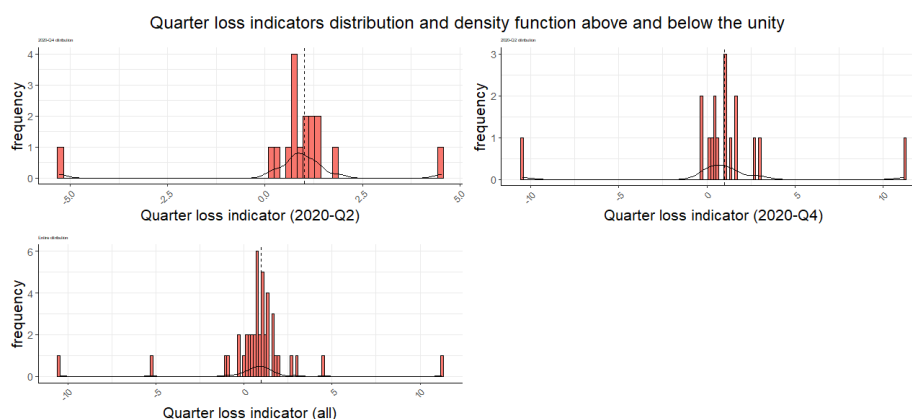
This sub-section has the purpose of showing the distribution of our measure around the unity in order to check the incidence of proportionality vs. disproportionality of events. We provide for the distribution of the QL indicator, checking how often it takes values above or below the unity to have a complete assessment of the range of its dispersion among different

**Figure 19. Female employment by service sectors, data filtered up to 2020-Q4, quarter loss in grey**



Source: Authors' elaboration

**Figure 20. Quarter loss indicators distribution and density function above and below the unity**



Source: Authors' elaboration

tests of disproportionality. Figure 20 shows the distribution of the indicator when considering the second quarter of 2020 as the last quarter of the recession period (T=2020-Q2, on the left) compared to the last quarter of 2020 (T=2020-Q4 on the right), and the distribution of all indicators as a third graph. Not surprisingly, the longest recession reports far larger extreme values than the short one. The distribution of all indicators is concentrated between 0.8 and 1.3. Disproportional values (larger than unity) are present but are also balanced by less than proportional ones, considering that we are including all ranges of values of the indicator. Outliers belong in particular to the sectoral distribution.

### Conclusions and policy implications

Since the Covid-19 economic crisis has been prompted by an unprecedented health emergency, it has im-

acted the economic system in a completely different manner when compared to standard downturns: in particular, for the first time a stronger impact on female employment has been recorded, while during past recessions, male employment has shown much higher cyclicity (Man-recession). For this reason, the Covid-19 crisis has been defined as a She-recession, because of (i) the industry channel, for which the sectors hit the hardest by social distancing measures are characterized by high shares of female employment, and (ii) the childcare channel, i.e., school closures have increased the childcare burden, especially on women because of gender norms, triggering a transition to inactivity.

However, considering the impact of the recession in an isolated manner, without accounting for pre-pandemic structural asymmetries in gender, geographical distribution and education, risks to underestimate the

root causes of the patterns recorded during the pandemic. While the literature has widely documented gender imbalances in labour market outcomes, such as the gender-pay gap and the lower female participation rate, matters of feminization of the labour markets have been less considered (Cetrulo *et al.* 2023). In addition, although internationally wide coverage has been devoted to documenting the She-recession, less evidence is available for Italy, and particularly with a perspective drawing upon long-term memory processes and hysteresis as fuelling amplifiers of 'temporary' shocks.

This paper aims at measuring and explaining the gender differences in the impact of the Covid-19 crisis on the Italian labour market from a macroeconomic perspective by assessing the depth, duration and diffusion of the recession. In particular, we trace back to pre-existing and persistent gender asymmetries the roots of the She-recession. Our main findings suggest that hysteresis in gender asymmetries amplifies and affects the She-recession manifestation of the Covid-19 crisis, given the disproportionate impact on female employment and proportionate effect on female inactivity. In line with hysteresis in labour markets, women from the South and with lower education levels suffer an impact more than proportionate compared to higher educated women, despite the impact on graduated women being more than proportional when considering all the quarters of 2020 as recession period. On the one hand, the impact on low-educated women can be explained by the industry channel, since they are mostly employed in low-value-added activities mainly hit by the pandemic restrictions. A similar reasoning applies to women working in the South, their activities being concentrated in sectors subject to closures. For women with tertiary education, the childcare channel could be an explanation as the high share of knowledge self-employed workers not covered by the firing restrictions. Evidence from sectoral analysis suggests a disproportionate impact on women working in the service sector and, particularly, in transportation and storage, accommodation and food services but even in education, human health and social work activities. Such a result may explain and be explained by the disproportionate effect on women with tertiary education and the childcare channel. This is out of the scope of this paper, but worthy of further investigation.

More broadly, the results of our analysis indicate, firstly, the structural vulnerability of the female segment in the labour market. Secondly, vulnerabilities are not commonly widespread, and inside the female component, women from the South and employed in low-remunerated service sectors have been the most exposed to job losses, calling for a multidimensional perspective of exposure to risks (Cetrulo *et al.* 2022). In addition, even the broadly defined care sector, including health, education and social care works has been disproportionately hit by the pandemic shock, showing that the so-called *essentiality narrative* of these jobs has not impeded the adverse effects of the pandemic. Thirdly, although the disproportionate impact on women has been documented worldwide, country effects have been different, and in general, whenever more comprehensive welfare state regimes were in place, the She-recessionary effects have been lower. On the opposite, whenever informality and self-employment were higher, the effects of the She-recession were more severe (e.g., in the case of the South of Italy). Granted that the welfare state and care regimes interact, the She-recession has been proven to be deeply related to the ex-ante hysteresis and pre-crisis conditions in the labour market, a phenomenon defined as long-term feminization.

Our results call therefore for policy actions that are meant to overturn long-term feminization, namely, both intra-household and extra-household unequal status of women, mapping into gender asymmetries and discrimination. Beyond the simplistic factual consideration of gender heterogeneity and gender-wage gap, there are deeper institutional, cultural and social norms which reproduce gender imbalances and subordination to unequal societal power (Folbre 2021a), calling it "patriarchy *cum* neo-liberalism". Still, nowadays, gender asymmetries are to a larger extent considered the end result of individual choices, while structurally embedded societal factors, leading to the trap of feminization, have not been put under the spotlight with sufficient attention. Given that women are subject to discrimination in their hiring processes and career advancement, in accepting involuntary part-time contracts and in the decision to enter or not in the labour force because of family culture and constraints, societies should question the acceptability of such status quo and the root-causes that allow gender discrimination to keep reproducing. In addition, female subjects are even more exposed to

adverse effects whenever they are not in a couple and with children, therefore whenever they lack the male counterpart as a presumed element of individual 'security'. Labour market outcomes and household status intersect with other spheres, such as access to healthcare and childcare, reproducing the so-called intersectionality and multi-dimensionality of vulnerability.

So far, policy interventions have been very timid, if not completely absent, in overturning structural gender imbalances<sup>17</sup>: while the discourse has usually focused on career upgrading, gender quota, STEM education and female entrepreneurship, no advancement is put forward toward substantive processes of women empowerment, granting higher spaces of decision-making autonomy, equal rights and, in that, overturning occupational segregation. At the same time, no economic policy proposal has envisaged an industrial policy for the care sector, able to grant both equal access to basic rights, such as education and health, and good and stable employment conditions for women (Cresti and Virgillito 2022). An industrial policy for the care sector would at the same time allow to address labour market asymmetries for women and access to basic needs for all, requesting for the State to be a *good* employer. While policy actions have been mostly lacking, a *Care Manifesto* and the notion of a care economy have been emerging in the last years, intersecting the political and academic debates (Chatzidakis *et al.* 2020). In essence, the care economy highlights interdependence among humans, humans and nature, and the need to overturn crystallized class structures and power asymmetries in contemporary societies. Affirming interdependence, the Care Manifesto calls for a new regime of care in which unpaid working time and low-value jobs are deeply revalued and remunerated. However, such policy actions, more than simply fixing market failures, would entail a collective reconsideration of the nature of the current structure of social and economic relations, what Folbre defines as "bargaining for changes" (Folbre 2021b).

Occupational-level, cross-country comparative analyses and measurement of long-lasting She-recessionary effects are further avenues of research together with a deeper accounting of the impact of feminization, largely intended both as a process occurring extra-household in the labour market, but even intra-household, with reference to the gendered division of unpaid la-

bour and effects of gender norms into participation to labour markets.

## Appendix

### A. The Hodrick-Prescott filter

Assume we have a time series

$$x_t = y_t + \bar{x}_t$$

Spectral analysis provides as instrument to obtain the component  $y_t$ , an *ideal bandpass filter*:

$$y_t = B(L)x_t$$

where  $B(L) = \sum_{j=-\infty}^{\infty} B_j L^j$  is the filter,  $L$  is the lag operator and  $B_j = \frac{\sin(jb) - \sin(ja)}{\pi j}$ ,  $B_0 = \frac{b-a}{\pi}$  are the weights. However, the *ideal bandpass filter* can be applied only if data are infinite. The implementation of the Christian-Fitzgerald and the Hodrick-Prescott starts from the necessity to have an instrument able to make this decomposition when data are finite. As a result, these filters apply an approximation of the ideal one (Fitzgerald and Christiano 1999).

The HP filter has the aim to explain fluctuations of aggregate macroeconomic variables over the business cycle, from the long-run path of growth (Hodrick and Prescott 1997). Time series are represented as the sum of a growth and a cyclical component

$$x_t = g_t + c_t \quad t = 1, \dots, T$$

where growth changes smoothly and the cycle component is defined as the deviation from growth path. The aim is to minimise the smoothness of growth, that is:

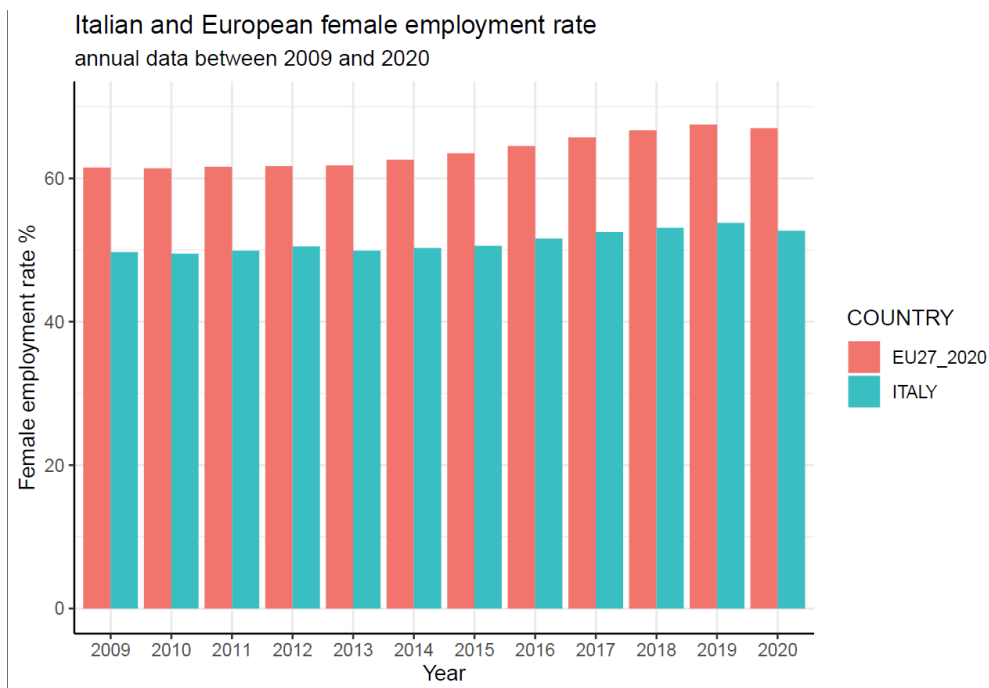
$$\min_{\{g_t\}_{t=1}^T} \left\{ \sum_{t=1}^T c_t^2 + \lambda \sum_{t=1}^T [(g_t - g_{t-1}) - (g_{t-1} - g_{t-2})]^2 \right\}$$

where  $\lambda$  is a penalty parameter, that is a positive number that the higher the variations in growth component the higher the penalty. Assuming the cycle component and the second difference of the growth component with zero mean and constant variances  $\sigma_1^2$  and  $\sigma_2^2$ , the penalty parameter is defined as  $\sqrt{\lambda} = \frac{\sigma_1}{\sigma_2}$ . For quarterly data, Hodrick and Prescott consider a 5 per cent cyclical component and of one per cent change in growth rate in a quarter as moderately large, hence,  $\sqrt{\lambda} = \frac{5}{d^{\frac{1}{4}} = 40}$  that is  $\lambda = 1,600$ .

17 See <https://shorturl.at/qJY04>.

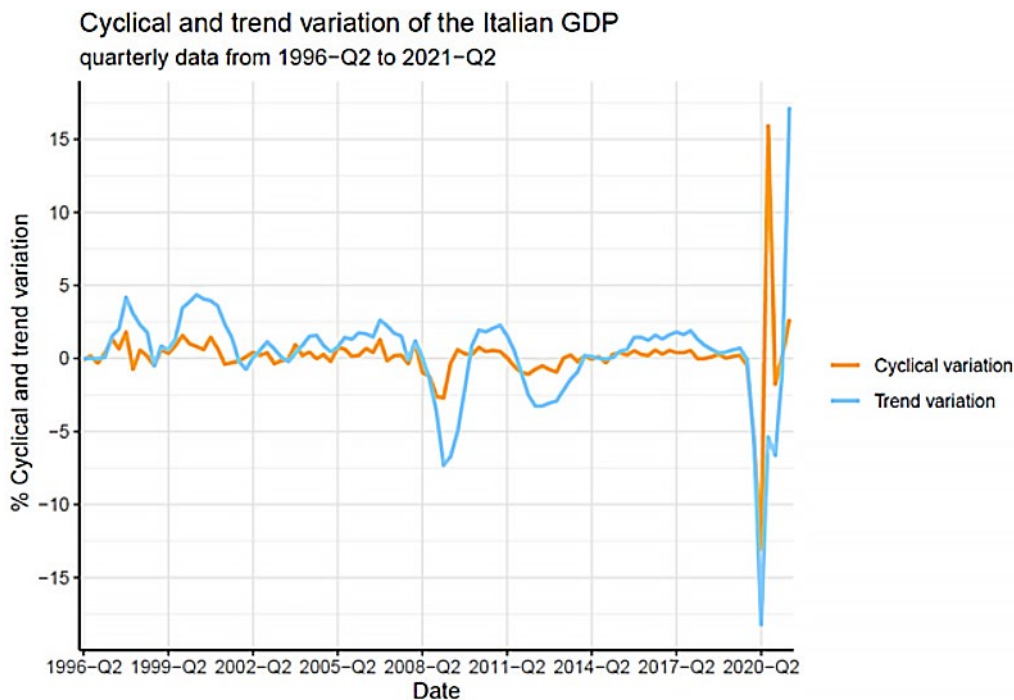
**B. Figures**

**Figure B1. Female employment rate, age 15 and over, comparison between EU-2020 (27 members) average and Italy**



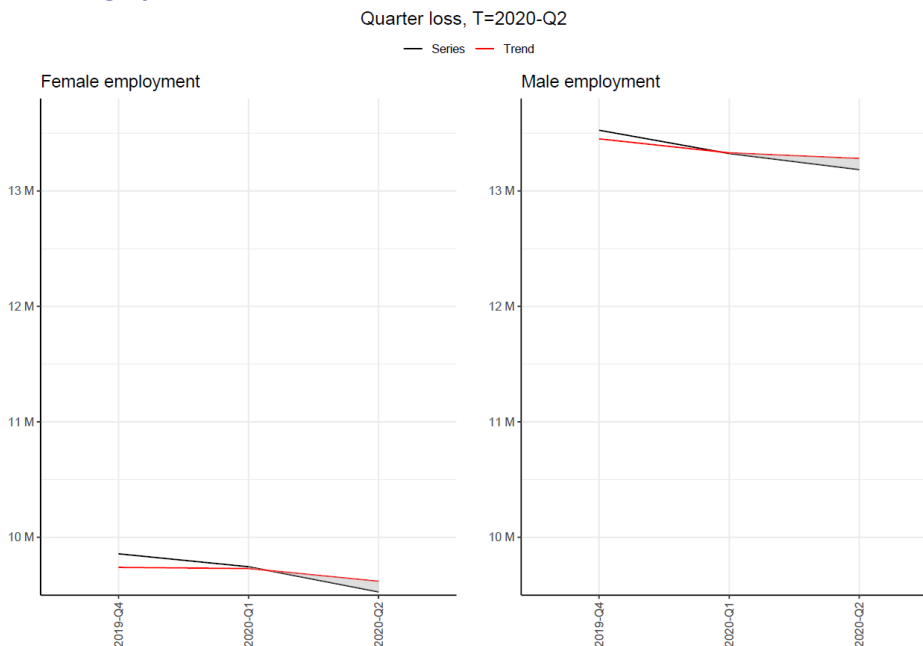
Source: Authors' elaboration; data source: European Labour Force Survey, EUROSTAT

**Figure B2. Cyclical and trend variation of the Italian GDP by quarters from 1996 to 2020**



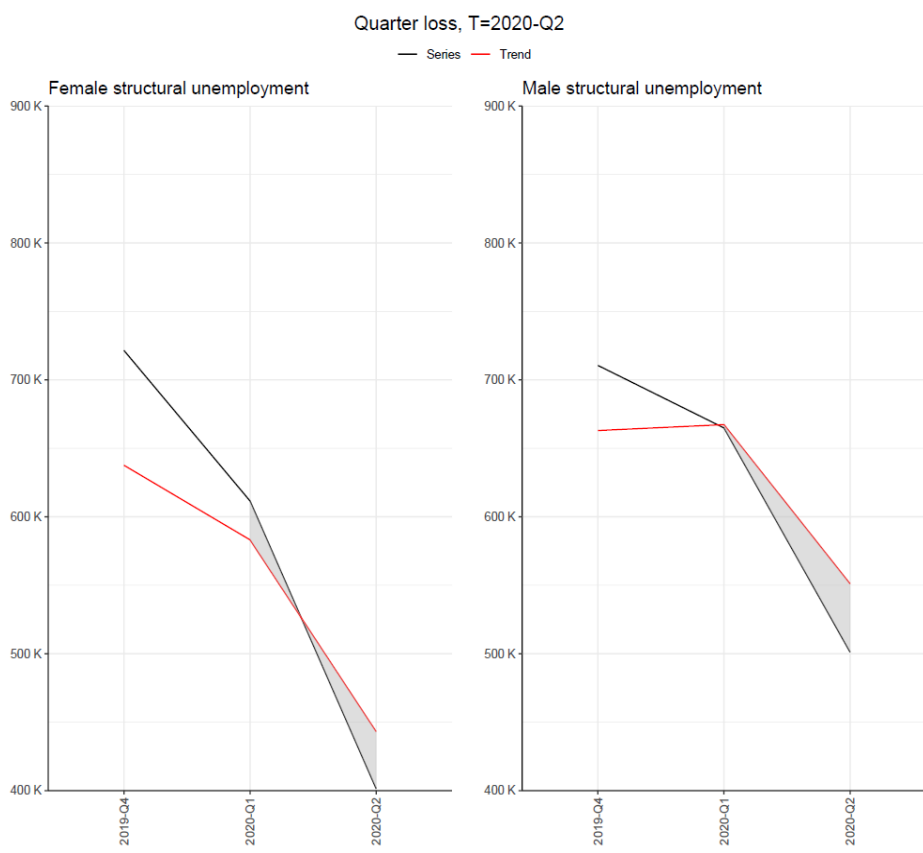
Source: Authors' elaboration; data source: National accounts, ISTAT

**Figure B3. Filtered employment data up to the quarter 2020-Q2 by gender by the Christiano-Fitzgerald filters, quarter loss in grey**



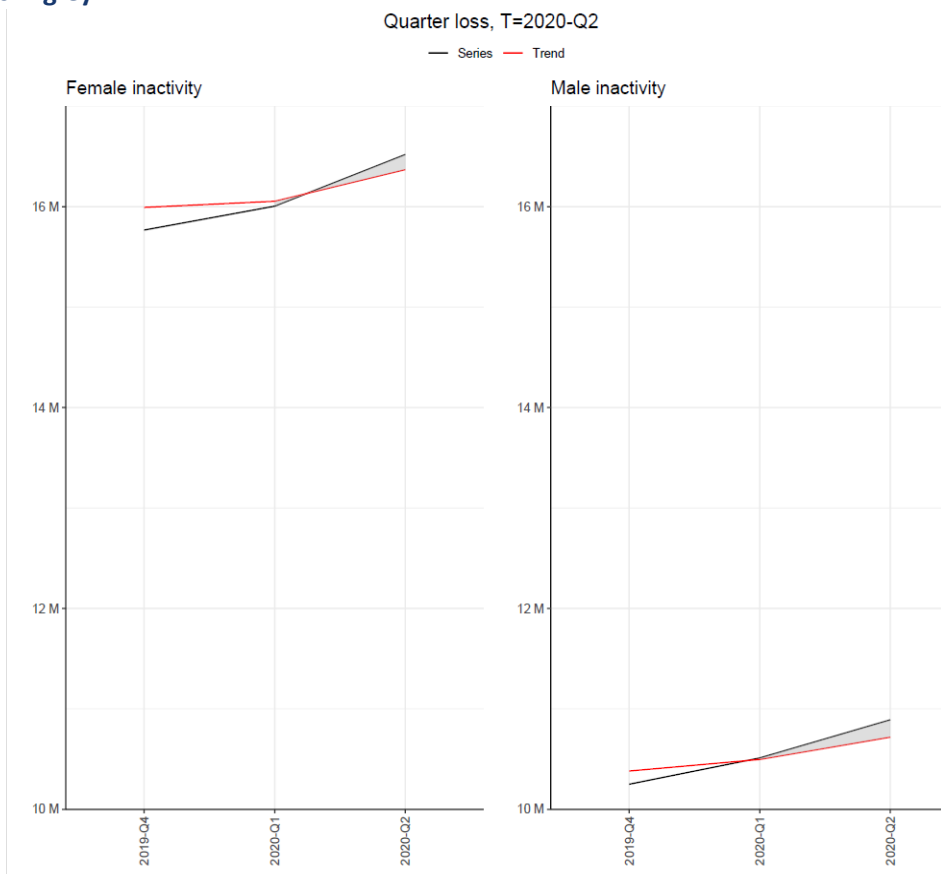
Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure B4. Filtered structural unemployment data up to the quarter 2020-Q2 by gender by Christiano-Fitzgerald filter, quarter loss in grey**



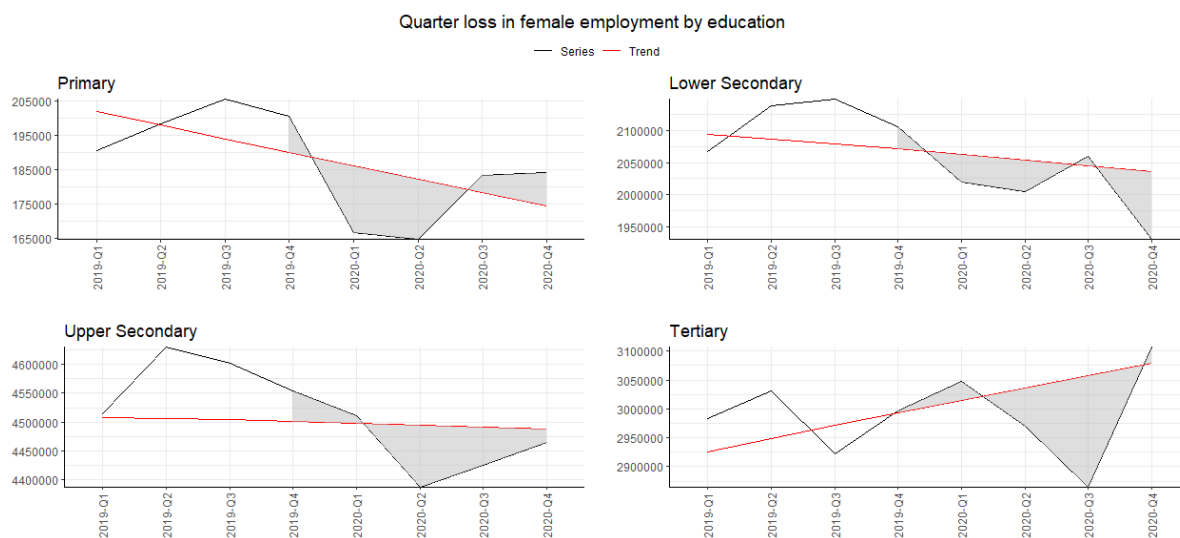
Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure B5. Filtered inactivity data up to the quarter 2020-Q2 by gender by the Christiano-Fitzgerald filter, quarter loss in grey**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure B6. Female employment by education level, filtered data by Hodrick-Prescott filter up to 2020-Q4, quarter loss in grey**



Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Figure B7. Female employment in service sub-sectors filtered data by Hodrick-Prescott filter up to 2020-Q4, quarter loss in grey**


Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

## C. Tables

**Table C1. Descriptive statistics of the total, male and female employment, structural unemployment and inactivity, quarterly data, age 15 and over**

Employment			
Statistic	Female	Male	Total
t: 1993-Q1/2020-Q1	t=112	t=112	t=112
Mean	8,804,935	13,377,585	22,182,520
Median	9,065,017	13,353,464	22,405,984
St. Dev.	736,713.400	253,506.200	802,131.100
Min	7,398,284	12,766,801	20,522,766
Max	9,997,537	13,939,058	23,553,667
Structural unemployment			
Statistic	Female	Male	Total
t: 1993-Q1/2020-Q1	t=112	t=112	t=112
Mean	604,888.900	602,806.400	1,207,695
Median	608,514	550,275	1,161,076
St. Dev.	144,883.100	209,565.500	349,337.600
Min	332,883	290,625	623,508
Max	1,022,043	1,093,141	2,062,632
Inactivity			
Statistic	Female	Male	Total
t: 1993-Q1/2020-Q1	t=112	t=112	t=112
Mean	15,961,169	9,465,930	25,427,099
Median	15,960,906	9,440,054	25,483,066
St. Dev.	275,743.700	705,876.000	898,781.700
Min	15,417,757	8,186,644	24,095,277
Max	16,596,764	10,891,029	27,410,160

Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT



**Table C2. Descriptive statistics of female regional employment, quarterly data, age 15 and over**

Regional female employment			
Statistic	North	Centre	South
t: 2000-Q1/2020-Q4	t=84	t=84	t=84
Mean	4,986,625	2,004,683	2,177,057
Median	5,027,856	2,020,519	2,169,161
St. Dev.	219,108.200	152,710.800	70,179.390
Min	4,433,069	1,633,726	1,959,192
Max	5,391,286	2,252,968	2,353,283

Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Table C3. Descriptive statistics of female employment by education level, seasonally adjusted, quarterly data, age 15 and over**

Female employment by education level				
Statistic	Primary	Lower Secondary	Upper Secondary	Tertiary
t: 2000-Q1/2020-Q4	t=84	t=84	t=84	t=84
Mean	449,410.400	2,250,118	4,367,995	2,100,842
Median	388,812	2,244,788	4,453,724	2,079,064
St. Dev.	217,706.200	132,796.800	221,956.800	557,931
Min	164,703	1,930,380	3,704,025	1,175,015
Max	877,990	2,551,847	4,642,923	3,106,937

Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Table C4. Descriptive statistics for female employment in macro-sectors, seasonally adjusted, quarterly data, age 15 and over**

Female employment by macro-sectors				
Statistic	Agriculture	Industry (no constructions)	Constructions	Services
t: 2008-Q1/2020-Q4	t=52	t=52	t=52	t=52
Mean	238,012.700	1,194,168.000	102,475.900	7,900,942.000
St. Dev.	21,970.100	59,253.030	12,857.300	270,898.500
Min	192,242	1,121,008	82,309	7,461,804
Max	285,696	1,393,379	138,650	8,482,943

Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Table C5. Descriptive statistics for female employment in service subsectors, seasonally adjusted, quarterly data, age 15 and over**

Statistic	N	Mean	St.Dev.	Min	Max
Wholesale and retail trade, repair of motorvehicles and motorcycles	t=52	1,350,212.000	38,889.180	1,263,695	1,437,968
Transportation and Storage	t=52	215,664.700	14,868.440	186,070	247,524
Accommodation and food services	t=52	657,866.900	69,819.430	537,172	808,972
Information and Communication	t=52	173,919.700	12,447.250	142,509	205,232
Financial and insurance activities	t=52	282,109.400	12,803.440	251,640	314,483
Administration and support services	t=52	1,204,422.000	65,243.330	1,083,271	1,346,365
Public administration and defense	t=52	451,678.900	29,169.130	403,661	504,997
Education, human health and social work	t=52	2,406,468.000	118,035.900	2,209,399	2,700,402
Other services	t=52	1,158,601.000	96,157.810	875,814	1,278,327

Source: Authors' elaboration; data source: Labour Force Survey, ISTAT

**Table C6. Quarter loss with respect to the Hodrick-Prescott filter in employment, structural unemployment and inactivity**

Employment						
$T$	$l\epsilon_{g,f}$	$l\epsilon_{g,m}$	$s\epsilon_{g,f}$	$s\epsilon_{g,m}$	$QL_f$	$QL_m$
2020-Q2	47.878	52.122	42.157	57.843	1.136	0.901
2020-Q4	50.723	49.277	42.157	57.843	1.203	0.852
Structural unemployment						
$T$	$lu_{g,f}$	$lu_{g,m}$	$su_{g,f}$	$su_{g,m}$	$QL_f$	$QL_m$
2020-Q2	52.880	47.120	50.382	49.618	1.050	0.950
2020-Q4	53.053	46.947	50.382	49.618	1.053	0.946
Inactivity						
$T$	$li_{g,f}$	$li_{g,m}$	$si_{g,f}$	$si_{g,m}$	$QL_f$	$QL_m$
2020-Q2	50.840	49.160	60.603	39.397	0.839	1.248
2020-Q4	53.649	46.351	60.603	39.397	0.885	1.177

Source: Authors' elaboration

**Table C7. Quarter loss by Hodrick-Prescott filter for female employment in different macro regions of Italy**

Female employment by regions									
$T$	$l\epsilon_{r,n}$	$l\epsilon_{r,c}$	$l\epsilon_{r,s}$	$s\epsilon_{r,n}$	$s\epsilon_{r,c}$	$s\epsilon_{r,s}$	$QL_n$	$QL_c$	$QL_s$
2020-Q2	40.696	22.715	36.58	54.691	22.24	23.07	0.744	1.02	1.586
2020-Q4	47.948	23.169	28.88	54.691	22.24	23.07	0.877	1.042	1.252

Source: Authors' elaboration

**Table C8. Quarter loss by Hodrick-Prescott filter in female employment by education level**

Female employment by education												
$T$	$l\epsilon_{r,p}$	$l\epsilon_{r,s}$	$l\epsilon_{r,h}$	$l\epsilon_{r,g}$	$s\epsilon_{r,p}$	$s\epsilon_{r,s}$	$s\epsilon_{r,h}$	$s\epsilon_{r,g}$	$QL_p$	$QL_s$	$QL_h$	$QL_g$
2020-Q2	7.64	33.874	33.360	25.127	2.035	21.36	46.197	30.405	3.754	1.586	0.722	0.826
2020-Q4	3.76	31.349	31.365	33.521	2.035	21.36	46.197	30.405	1.850	1.467	0.679	1.102

Source: Authors' elaboration

**Table C9. Quarter loss by Hodrick Prescott filter for female employment by macro-sectors**

Female employment by macro-sectors												
$T$	$l\epsilon_{s,a}$	$l\epsilon_{s,c}$	$l\epsilon_{s,i}$	$l\epsilon_{s,s}$	$s\epsilon_{s,c}$	$s\epsilon_{s,i}$	$s\epsilon_{s,a}$	$s\epsilon_{s,s}$	$QL_a$	$QL_c$	$QL_i$	$QL_s$
2020-Q2	13.89	-12.24	0.44	97.91	1.01	12.33	2.62	84.04	5.30	-12.09	0.04	1.17
2020-Q4	2.76	-4.85	6.19	95.89	1.01	12.33	2.62	84.04	1.05	-4.79	0.50	1.14

Source: Authors' elaboration

**Table C10: Quarter loss by Hodrick Prescott filter for female employment by service subsectors filtered up to 2020-Q4**

Female employment in service subsectors			
	$I\epsilon_{serv}$	$S\epsilon_{serv}$	$QL_{serv}$
Wholesale and retail trade and repair of motor vehicles and motorcycles	9.27	16.94	0.55
Transportation and storage	3.28	2.9	1.13
Accommodation and food activities	36.7	8.38	4.38
Information and communication	-1.4	2.05	-0.7
Financial and insurance activities	-1.8	3.53	-0.5
Public administration and defence; compulsory social security	2.01	4.98	0.4
Administrative and support service activities	18.3	15.57	1.18
Other services	25.2	14.6	1.73
Education, Human health and social work activities	8.38	31.07	0.27

Source: Authors' elaboration

## Bibliography

- Acker J. (1990), Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations, *Gender & society*, 4, n.2, pp.139-158
- Albanesi S., Kim J. (2021a), Effects of the covid-19 recession on the us labor market: Occupation, family, and gender, *Journal of Economic Perspectives*, 35, n.3, pp.3-24
- Albanesi S., Kim J. (2021b), *The gendered impact of the covid-19 recession on the us labor market. Technical report*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research
- Alon T., Coskun S., Doepke M., Koll D., Tertilt M. (2021), *From mancession to shecession: Women's employment in regular and pandemic recessions. Technical report*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research
- Altonji J.G., Blank R.M. (1999), Race and gender in the labor market, *Handbook of labor economics*, 3, pp.3143-3259
- Baldini M., Torricelli C., Brancati M.C.U. (2018), Family ties: Labor supply responses to cope with a household employment shock, *Review of Economics of the Household*, 16, pp.809-832
- Baxter M., King R.G. (1999), Measuring business cycles: approximate band-pass filters for economic time series, *Review of economics and statistics*, 81, n.4, pp.575-593
- Betti E. (2016), Gender and precarious labor in a historical perspective: Italian women and precarious work between fordism and post-fordism, *International Labor and Working-Class History*, 89, pp.64-83
- Birkelund G.E., Lancee B., Larsen E.N., Polavieja J.G., Radl J., Yemane R. (2022), Gender discrimination in hiring: evidence from a cross-national harmonised field experiment, *European Sociological Review*, 38, n.3, pp.337-354
- Biroli P., Bosworth S., Della Giusta M., Di Girolamo A., Jaworska S., Vollen J. (2021), Family life in lockdown, *Frontiers in psychology*, 12 <<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.687570>>
- Blau F.D., Kahn L.M. (1997), Swimming upstream: Trends in the gender wage differential in the 1980s, *Journal of Labor Economics*, 15, n.1, part 1, pp.1-42
- Blau F.D., Simpson P., Anderson D. (1998), Continuing progress? trends in occupational segregation in the united states over the 1970s and 1980s, *Feminist economics*, 4, n.3, pp.29-71
- Bredtmann J., Otten S., Rulff C. (2018), Husband's unemployment and wife's labor supply: the added worker effect across Europe, *Ilr Review*, 71, n.5, pp.1201-1231
- Buckingham S., Fiadzo C., Dalla Pozza V., Todaro L., Dupont C., Hadjivassiliou K. (2021), *Precarious work from a gender and intersectionality perspective, and ways to combat it*, Brussels, European Union <<https://shorturl.at/ekIX0>>
- Cetrulo A., Guarascio D., Virgillito M.E. (2022), Working from home and the explosion of enduring divides: Income, employment and safety risks, *Economia Politica*, 39, pp.345-402

- Cetrulo A., Sbardella A., Virgillito M.E. (2023), Vanishing social classes? facts and figures of the Italian labour market, *Journal of Evolutionary Economics*, 33, n.1, pp.97-148
- Chatzidakis A., Hakim J., Litter J., Rottenberg C. (2020), *The care manifesto. The politics of interdependence*, New York, Verso Books
- Christiano L.J., Fitzgerald T.J. (2003), The band pass filter, *International economic review*, 44, n.2, pp.435-465
- Claessens S., Kose M.A., Terrones M.E. (2009), What happens during recessions, crunches and busts?, *Economic Policy*, 24, n.60, pp.653-700
- Costa D.L. (2000), From mill town to board room: The rise of women's paid labor, *Journal of Economic Perspectives*, 14, n.4, pp.101-122
- Cresti L., Virgillito M.E. (2022), *Strategic sectors and essential jobs: a new taxonomy based on employment multipliers*, LEM Working Paper Series, Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna
- Del Boca D., Oggero N., Profeta P., Rossi M.C. (2021), Household division of labor during two waves of covid-19 in Italy, *Covid Economics*, 75, pp.60-80
- Del Boca D., Oggero N., Profeta P., Rossi M. (2020), Women's and men's work, housework and childcare, before and during covid-19, *Review of Economics of the Household*, 18, n.4, pp.1001-1017
- Djankov S., Trubmic T., Zhang E. (2020), The gender gap and covid-19: Evidence from eight advanced economies, *VoxEU.org*, December 14th <<https://shorturl.at/ySWY8>>
- Dolado J.J., Felgueroso F., Jimeno J.F. (2002), *Recent trends in occupational segregation by gender: a look across the Atlantic*, IZA Discussion Paper n.524, Bonn, IZA <<https://shorturl.at/auOS1>>
- Dosi G., Pereira M.C., Roventini A., Virgillito M.E. (2018), Causes and consequences of hysteresis: aggregate demand, productivity, and employment, *Industrial and Corporate Change*, 27, n.6, pp.1015-1044
- Fabrizio M.S., Gomes D.B., Tavares M.M.M. (2021), *Covid-19 she-cession: The employment penalty of taking care of young children*, IMF Working Paper n.58, Washington (DC), International Monetary Fund
- Fazzari S.M., Needler E. (2021), US employment inequality in the great recession and the covid-19 pandemic, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 18, n.2, pp.223-239
- Fitzgerald T.J., Christiano L.J. (1999), *The band pass filter*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research
- Folbre N. (2021a), *The Rise and Decline of Patriarchal Systems: An Intersectional Political Economy*, New York, Verso Books
- Folbre N. (2021b), Gender inequality and bargaining in the U.S. labor market Why care work is undervalued, *www.epi.org*, March 10th <<https://shorturl.at/dtKL9>>
- Franceschi F. (2014), The Added Worker Effect for Married Women in Italy, in *Gli effetti della crisi sul potenziale produttivo e sulla spesa delle famiglie in Italia*, Workshops and Conferences n.18, Roma, Banca d'Italia, pp.214-245 <<https://shorturl.at/twyLP>>
- Ghignoni E., Verashchagina A. (2016), Added worker effect during the Great Recession: evidence from Italy, *International Journal of Manpower*, 37, n.8, pp.1264-1285
- Goldin C. (2006), The quiet revolution that transformed women's employment, education, and family, *American economic review*, 96, n.2, pp.1-21
- Goldin C. (1984), The historical evolution of female earnings functions and occupations, *Explorations in Economic History*, 21, n.1, pp.1-27
- Gonzalez M.J., Cortina C., Rodriguez J. (2019), The role of gender stereotypes in hiring: a field experiment, *European Sociological Review*, 35, n.2, pp.187-204
- Hodrick R.J., Prescott E.C. (1997), Postwar US business cycles: an empirical investigation, *Journal of Money, credit, and Banking*, 29, n.1, pp.1-16
- Hoynes H., Miller D.L., Schaller J. (2012), Who suffers during recessions?, *Journal of Economic perspectives*, 26, n.3, pp.27-48
- Hupkau C., Petrongolo B. (2020), Work, care and gender during the covid-19 crisis, *Fiscal studies*, 41, n.3, pp.623-651
- Kim A.T., Erickson M., Zhang Y., Kim C. (2022), Who is the "she" in the pandemic "she-cession"? Variation in COVID-19 labor market outcomes by gender and family status, *Population Research and Policy Review*, 41, n.3, pp.1325-1358
- Kleven H., Landais C., Posch J., Steinhauer A., Zweimüller J. (2019), Child penalties across countries. Evidence and explanations, *AEA Papers and Proceedings*, 109, pp.122-26
- Lundberg S. (1985), The added worker effect, *Journal of Labor Economics*, 3, n.1, Part 1, pp.11-3
- Manicardi C. (2023), Feminization of labor in Italy. A preliminary assessment, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.8-24

- Mc Lanahan S.S., Sørensen A., Watson D. (1989), Sex differences in poverty, 1950-1980, *Signs, Journal of Women in Culture and Society*, 15, n.1, pp.102-122
- Mincer J., Polachek S. (1974), Family investments in human capital: Earnings of women, *Journal of political Economy*, 82, n.2, Part 2, pp.S76-S108
- Muñoz L.G., Rodríguez-Modroño P., Addabbo T. (2015), Gender differences in labor force participation rates in Spain and Italy under the Great Recession, *Revista de economía mundial*, n.41, pp.21-42
- O'Neill J., Polachek S. (1993), Why the gender gap in wages narrowed in the 1980s, *Journal of Labor economics*, 11, n.1, Part 1, pp.205-228
- Pearce D. (1978), The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare, *Urban and Social Change Review*, 11, February, pp.28-36
- Peterson J. (1987), The feminization of poverty, *Journal of economic issues*, 21, n.1, pp.329-337
- Petrongolo B. (2004), Gender segregation in employment contracts, *Journal of the European Economic Association*, 2, n.2-3, pp.331-345
- Prieto-Rodríguez J., Rodríguez-Gutiérrez C. (2003), Participation of married women in the European labor markets and the “added worker effect”, *The Journal of Socio-Economics*, 32, n.4, pp.429-446
- Rubery J., Rafferty A. (2013), Women and recession revisited, *Work, employment and society*, 27, n.3, pp.414-432
- Rubery J. (2015), Change at work: feminisation, flexibilisation, fragmentation and financialization, *Employee Relations*, 37, n.6, pp.633-644
- Shibata M.I. (2020), *The Distributional Impact of Recessions: The Global Financial Crisis and the Pandemic Recession*, Washington (DC), International Monetary Fund
- Sun C., Russell L. (2021), The impact of covid-19 childcare closures and women's labour supply, *VoxEU.org*, January 22th <<https://shorturl.at/stwKN>>
- Wellington A.J. (1993), Changes in the male/female wage gap, 1976-85, *Journal of Human resources*, 28, n.2, pp.383-411

### Linnea Nelli

linnea.nelli@unicatt.it

PhD student in Innovation studies at the Department of Political Economy of the Catholic University of Sacred Heart in Milan. She graduated in Economics at the University of Pisa and School of Advanced Studies Sant'Anna. She has been part of a research group within the Recovery Watch project of the Foundation of European Progressive Studies. She is part of the research group of the Sant'Anna School of Advanced Studies for the project BARMETAL: Digitalization, Automatization and Decarbonization: Opportunity for strengthening collective bargaining in the metal sector.

### Maria Enrica Virgillito

mariaenrica.virgillito@santannapisa.it

Associate Professor in Economics at the Institute of Economics, Sant'Anna School of Advanced Studies since 2022. She is a research fellow at the Catholic University of the Sacred Heart in Milan, Department of Economic Policy. She is a Global Labour Organization Fellow, serves as Editor for Industrial and Corporate Change, Associate Editor for Structural Change and Economic Dynamics, Review of Evolutionary Political Economy, and member of the Editorial Board of Sinapsi. Her publications have been hosted in a number of international scientific peer-reviewed journals in the realms of complexity economics, institutional labour economics, and evolutionary economics.

# La questione salariale italiana

## Caratteri di lungo periodo e prospettive di risoluzione

Leonello Tronti

Università Roma Tre

L'articolo analizza la stagnazione di lungo periodo del potere d'acquisto dei salari italiani sia sul piano storico istituzionale, sia su quello teorico. Si segnala anzitutto l'abbandono della concertazione sociale e l'impossibilità di sviluppare la contrattazione decentrata, stanti il proliferare di piccole e microimprese, la diffusione di rapporti di lavoro flessibili e saltuari e lo sviluppo della 'contrattazione pirata'. La convinzione secondo cui i salari possano aumentare solo se preceduti da incrementi di produttività è poi smentita dagli studi di Paolo Sylos Labini (1984-2004); e viene inoltre criticata l'utilità di una competitività di costo ottenuta attraverso bassi salari, elemento portante del modello delle 'riforme strutturali' di Blanchard e Giavazzi (2003). In conclusione, si suggerisce un nuovo processo di concertazione sociale, non solo per rafforzare il potere d'acquisto dei salari in un periodo di inflazione, ma anche per garantire il successo del PNRR e riprendere lo sviluppo del Paese.

*The paper analyses the long-term stagnation of Italian real wages both on the institutional and on the theoretical level. It points first of all to the abandonment of social consultation and the impossibility of developing decentralised bargaining, given the proliferation of small and micro-enterprises, the spread of flexible and temporary employment relationships and the development of 'pirate bargaining'. The belief that wages can only increase if preceded by productivity gains is then refuted by the studies of Paolo Sylos Labini (1984-2004); and also criticized is the usefulness of cost competitiveness obtained through low wages – a pillar of the of Blanchard and Giavazzi 'structural reforms' model (2003). In conclusion, a new process of social consultation is suggested, not only to strengthen the purchasing power of wages in a period of inflation, but also to ensure the success of the PNRR and resume the development of the country.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-3

### Citazione

Tronti L. (2023), La questione salariale italiana. Caratteri di lungo periodo e prospettive di risoluzione, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.61-75

### Parole chiave

Contrattazione decentrata  
Inflazione  
Politica salariale

### Keywords

*Collective agreement extension  
Inflation  
Wage policy*

### 1. L'anomalia salariale italiana

Tra i vari aspetti che differenziano profondamente quella italiana dalle altre economie avanzate si segnala, in prospettiva storica, la stagnazione di lungo periodo del potere d'acquisto delle retribuzioni.

Come ha indicato fin dall'agosto del 2022 l'ufficio statistico dell'OCSE, nel trentennio 1990-2020, tra i 35 Paesi censiti soltanto in Italia si è registrata una perdita di potere d'acquisto della remunerazione media annua del lavoro dipendente<sup>1</sup> (-2,9%), con-

1 Reddito da lavoro dipendente medio annuo per occupato dipendente a tempo pieno (OECD 2023).

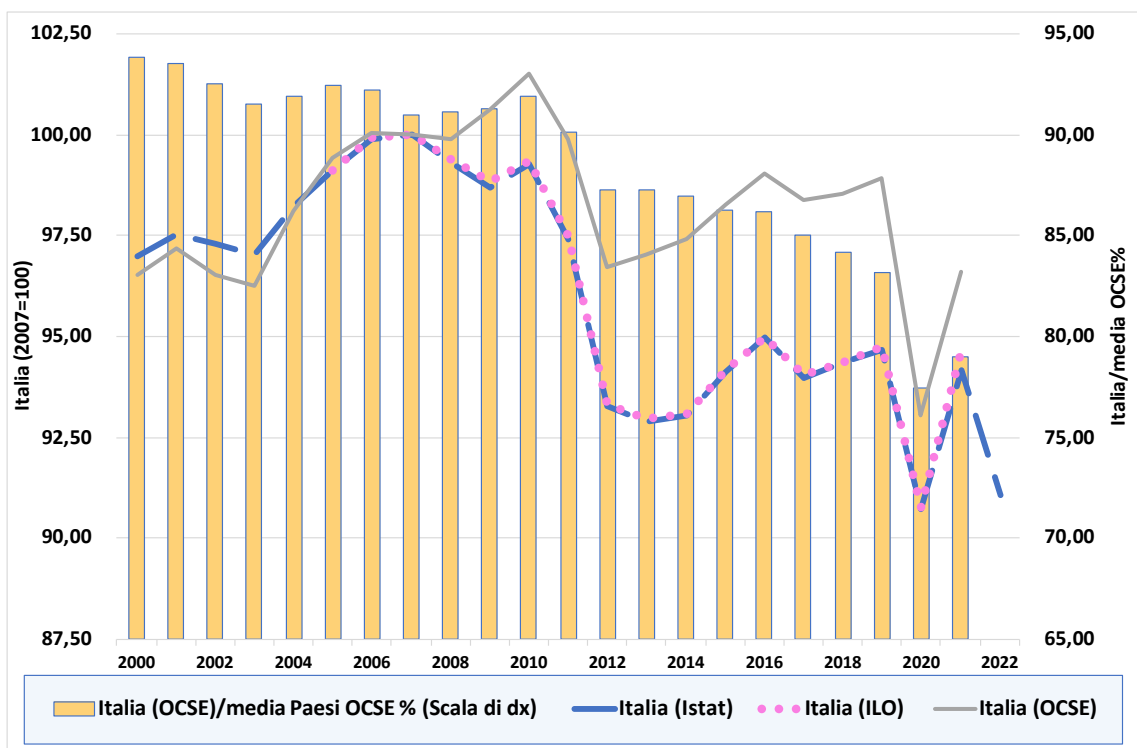
tro incrementi del 33,1 nella media dei Paesi OCSE, 33,4 in Germania, 30,1 in Francia, 6,0 in Spagna. Se nel 1990 la remunerazione reale media dei lavoratori italiani era superiore di 4,7 punti percentuali alla media dei Paesi dell'OCSE e, in particolare, superiore a quella dei dipendenti francesi, spagnoli e inglesi, nel 2020 essa aveva perso 12 posizioni ed era scesa di 13,7 punti sotto la media (figura 1). Di conseguenza, il potere d'acquisto dei lavoratori italiani nel tempo è diventato inferiore non solo a quello di francesi, spagnoli e inglesi, ma – tra gli altri – anche di sloveni, israeliani e irlandesi.

Più recentemente, nel quadro del *Global Wage Report* (ILO 2022a), l'Organizzazione internazionale del lavoro ha evidenziato l'effetto sui salari reali<sup>2</sup> della 'doppia crisi' (finanziaria internazionale e del debito sovrano) che si è protratta senza quasi solu-

zione di continuità dal 2008 al 2013. L'osservazione focalizzata su questo periodo più breve (2007-2021<sup>3</sup>) mette in risalto quanto profondamente la crisi abbia colpito le retribuzioni reali dei lavoratori italiani. Se nel 2021, nonostante la crisi, le retribuzioni reali medie erano comunque superiori a quelle del 2007 del 13,6% in Germania e del 7,0% in Francia, mentre in Spagna si era registrata una perdita di potere d'acquisto del 2,0%, in Italia la caduta era più che doppia di quella spagnola (-5,3%). Se, poi, per asseverare questo risultato si prendono i dati di fonte Istat<sup>4</sup>, la contrazione tra il 2007 e il 2021 risulta ancor maggiore (-5,8%) e si aggrava significativamente nel 2022 (-8,9%).

Se il problema dei bassi salari nei Paesi sviluppati, visto in relazione sia alla concorrenza globale delle economie dei Paesi in via di sviluppo sia delle

**Figura 1. Italia: remunerazione reale media del lavoro dipendente nei dati Istat, OCSE e ILO. Anni 2000-2022. Numeri indice in base Italia 2007=100 e rapporto % Italia (OCSE)/media Paesi OCSE**



Note: Per OCSE, redditi da lavoro dipendente annui per occupato a tempo pieno espressi in parità di potere d'acquisto USD del 2020; per Istat e ILO, retribuzioni interne lorde annue per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ula) a prezzi concatenati in base 2015.  
 Fonte: elaborazioni su dati Istat (Conti nazionali), OCSE (Annual Wages) e ILO (Global Wages Report)

- 2 Redditi da lavoro dipendente al netto degli oneri sociali a carico del datore di lavoro (ILO 2022b, 2).
- 3 Nel database del *Global Wage Report* dell'ILO, il dato del 2022 è stimato sulla base dei valori parziali del primo semestre dell'anno e viene pertanto escluso dalla figura 1 e da questo commento.
- 4 Retribuzioni lorde per dipendente a prezzi concatenati 2015, deflazionate con l'indice Ipca.

montanti disuguaglianze interne, ha da tempo sollevato l'attenzione delle istituzioni internazionali<sup>5</sup> e, tra queste, della Commissione europea<sup>6</sup>, il caso italiano presenta però caratteristiche particolari, che vale la pena di evidenziare nei loro tratti istituzionali e seguendo l'evoluzione della struttura produttiva.

## 2. Il Protocollo Ciampi

Molte e diverse tra loro sono le ragioni che hanno contribuito a determinare il risultato eclatante della stagnazione salariale italiana in corso da un trentennio. Tuttavia, se il mercato del lavoro è fortemente caratterizzato da fattori istituzionali (Solow 1990), può dimostrarsi opportuno esaminare il risultato anomalo dell'Italia anzitutto sotto il profilo istituzionale. A questo fine è indispensabile fare riferimento al modello di regolazione della contrattazione collettiva dei salari definito dal cosiddetto 'Protocollo Ciampi'<sup>7</sup>. Quanto resta di esso, infatti – seppure, come vedremo, pesantemente decurtato e modificato nel corso del tempo – regola ancora oggi in misura preponderante la remunerazione del lavoro dipendente.

Quel testo dava anzitutto attuazione alla principale lezione di Ezio Tarantelli<sup>8</sup>, prevedendo la concertazione trilaterale della manovra di politica economica tra il Governo e le principali organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, con particolare riferimento alla programmazione condivisa degli obiettivi di 'politica dei redditi e dell'occupazione' (occupazione, crescita e inflazione – per cui, implicitamente, anche produttività, salari, prezzi, profitti, investimenti), attraverso una 'sessione di primavera' (maggio-giugno) in preparazione del Documento di programmazione economica e finanziaria (oggi DEF), e una 'sessione d'autunno' (settembre) in preparazione della legge finanziaria (oggi di bilancio).

Tra il 1993 e il 1998, seppure nella situazione gravata da grandi sconvolgimenti giudiziari e politici che portò la Prima Repubblica alla sua conclusione, l'esperienza profondamente innovativa di programmazione concertata degli obiettivi di politica dei redditi, inflazione e occupazione, si dimostrò nettamente

vincente. Essa, infatti, consentì un rapido recupero delle gravi condizioni che nel 1991 e 1992 avevano colpito il mercato del lavoro, la Lira e la stessa credibilità internazionale dell'economia italiana e, di conseguenza, riuscì ad assicurare l'accesso dell'Italia alla moneta unica fin dal suo varo.

Tuttavia, una volta acquisita la moneta europea, nel nuovo millennio il secondo governo Berlusconi preferì abdicare alla concertazione sociale in favore dell'assai più blando 'dialogo sociale europeo'. Nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* (2001)<sup>9</sup>, il Governo definiva tale metodo come un "confronto basato su accordi specifici, rigorosamente monitorati nella loro fase implementativa": abbandonata la concertazione della politica dei redditi, gli obiettivi da sottoporre a dialogo venivano individuati di volta in volta dal Governo, che chiamava le Parti sociali ad un ruolo limitato al parere sulle sue proposte. Tale metodo avrebbe portato nel corso degli anni a negoziati bilaterali e, conseguentemente, al fenomeno degli 'accordi separati', il primo tra i quali fu il Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, sottoscritto, dal lato delle organizzazioni sindacali, soltanto da Cisl e Uil. La Cgil manifestò infatti il proprio dissenso e si rifiutò dapprima di negoziare e poi di sottoscrivere un documento che prevedeva una modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Di fatto, il Libro Bianco e il Patto per l'Italia segnarono non soltanto la fine della concertazione della politica dei redditi, ma la prima, fondamentale tappa del superamento delle regole della contrattazione collettiva sancite dal Protocollo Ciampi, quale si realizzò, poi, con l'Accordo interconfederale separato del 2009 (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2009) e con il Patto della fabbrica<sup>10</sup> del 2018, nuovamente unitario.

## 3. I due livelli contrattuali

Oltre alle due sessioni annuali di concertazione dell'inflazione programmata e della politica dei redditi, il Protocollo Ciampi, con specifico riferimento alla contrattazione collettiva delle retribuzioni, prevedeva due livelli contrattuali indipendenti, specializzati e non sovrapposti, secondo il principio *ne bis*

5 Tra gli altri, si vedano Slaughter e Swagel (1997), ILO (2008; 2010; 2012; 2014; 2016), ILO e OECD (2015), IMF (2017).

6 Che ha avvertito la necessità di intervenire in merito con la Direttiva 2022/2041 sui salari minimi.

7 Si tratta dell'Accordo interconfederale del 23 luglio 1993, disponibile al link <https://shorturl.at/hknS8>.

8 L'economista prematuramente scomparso per mano terrorista il 27 marzo 1985. Si veda Tarantelli (1986).

9 Si veda Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2001), Parte seconda, cap. I.2.

10 Patto della fabbrica, <https://shorturl.at/bcHQ6>.



*in idem*. Al primo livello (Contratti collettivi nazionali di lavoro o CCNL) veniva attribuito il compito di fissare l'aumento del salario di base, ossia dei minimi salariali delle diverse figure professionali classificate negli inquadramenti previsti dagli stessi contratti<sup>11</sup>. La loro crescita, nell'allora vigente biennio di durata della parte economica dei contratti, veniva legata all'inflazione dei prezzi al consumo: gli aumenti erano infatti pari al tasso di inflazione programmato, con un recupero nel biennio contrattuale successivo di eventuali deviazioni dell'inflazione effettiva dall'obiettivo condiviso. Era peraltro esplicitamente indicata l'opportunità che, nel rinnovare i contratti, i contraenti tenessero conto "dell'andamento delle retribuzioni".

Quella determinata dal contratto nazionale (primo livello) era dunque la voce salariale di base, il cui scopo era assicurare la tenuta nel tempo del salario reale attraverso la determinazione *forward-looking* (inflazione programmata, obiettivo comune di Governo, sindacati e imprese), proposta negli anni Ottanta da Tarantelli (1986; 1995) per bloccare la spirale prezzi-salari-prezzi, che invece la scala mobile alimentava replicando di trimestre in trimestre l'adeguamento dei salari rispetto ad ogni impulso inflazionistico rilevato nel trimestre precedente, fosse anche dovuto soltanto al precedente scatto di scala mobile. In altri termini, i contratti di primo livello proteggevano il potere d'acquisto del salario 'di base' grazie a una regola che ne assicurava la 'rigidità verso il basso', al netto di eventuali ritardi nel rinnovo del contratto stesso<sup>12</sup>.

Al secondo livello (contrattazione decentrata) gli accordi locali – aziendali o territoriali – fissavano un salario aggiuntivo 'di risultato', che poteva accrescere il potere d'acquisto delle retribuzioni sulla base del raggiungimento di obiettivi programmati di pro-

duktività, redditività e/o qualità del prodotto contrattati localmente.

La crescita complessiva dei salari reali veniva perciò a dipendere, per quanto riguarda la protezione dall'inflazione delle retribuzioni di base (minimi contrattuali e altre indennità 'di categoria'), dalla diffusione della contrattazione nazionale (e quindi, essenzialmente, dalla limitazione del lavoro sommerso e dalla puntualità nel rinnovo dei contratti). Mentre l'aumento dei salari reali (crescita oltre l'inflazione dei salari complessivi<sup>13</sup>) era demandata alla diffusione e all'intensità della contrattazione decentrata (aziendale o territoriale).

#### 4. La 'rigidità verso l'alto' del potere d'acquisto delle retribuzioni complessive

A proposito di quest'ultimo aspetto, va però segnalato che nelle piccole e nelle microimprese, dove la contrattazione aziendale è impossibile per l'assenza di rappresentanti sindacali interni, la contrattazione decentrata – e con essa la crescita del potere d'acquisto delle retribuzioni – poteva (e può ancora oggi) essere realizzata soltanto a livello territoriale, come già nel 1997 aveva chiaro la Commissione sul funzionamento del Protocollo del 1993 presieduta da Gino Giugni, che auspicava esplicitamente il ricorso alla contrattazione collettiva a livello territoriale (regionale, provinciale, di distretto), "in modo particolare per i settori o le aree territoriali caratterizzate da una consistente presenza di piccole imprese"<sup>14</sup>.

Va peraltro sottolineato con forza che, ai fini della crescita del potere d'acquisto delle retribuzioni, il rilievo della debolezza del secondo livello contrattuale trova una notevole accentuazione con il profondo mutamento strutturale che l'economia italiana mette in opera nel ventennio che intercorre tra il Censimento dell'Industria e dei Servizi del 1991 e

11 Paga base, indennità di contingenza, importi per aumenti periodici di anzianità, indennità di turno e altre eventuali indennità di carattere generale (nei comparti in cui assumono rilevanza), premi mensili, mensilità aggiuntive e altre erogazioni corrisposte regolarmente in specifici periodi dell'anno.

12 In caso di ritardo di rinnovo, il Protocollo Ciampi prevedeva che il potere d'acquisto dei salari di primo livello fosse protetto da una specifica indennità di vacanza contrattuale che, dopo tre mesi di mancato rinnovo assicurava ai dipendenti la corresponsione da parte del datore di lavoro del 30% del tasso di inflazione programmato e, dopo sei mesi, del 50%. L'indennità di vacanza contrattuale venne poi abbandonata con il successivo accordo interconfederale (separato) del 2009.

13 Che, oltre ai minimi, includono indennità varie, superminimi e premi.

14 Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993. Relazione finale (1997), 43 b (disponibile al link <https://shorturl.at/DHRX2>). Questa indicazione della Commissione Giugni, va sottolineato, si presenta in certo modo in contrasto con l'indicazione contenuta nel Protocollo Ciampi, che indicava che la contrattazione territoriale dovesse esercitarsi "laddove previsto, secondo l'attuale prassi, nell'ambito di specifici settori" (p. 2). In effetti, come vedremo più avanti, la struttura del sistema produttivo si stava trasformando profondamente, e probabilmente la Commissione avvertiva la portata dell'impatto che la trasformazione avrebbe avuto sulla contrattazione collettiva.

quello del 2011. Sospinto dalla crisi dell'impresa fordista, dalla privatizzazione delle imprese pubbliche, dall'aumento del grado di concorrenza internazionale a livello sia continentale che globale e dall'approfondirsi delle conseguenze economiche della terza rivoluzione industriale, il sistema produttivo si trasforma profondamente. In particolare, il numero delle imprese cresce addirittura del 33%, da 3,3 a 4,4 milioni (da un'impresa ogni 17,2 a una ogni 13,5 abitanti), ma a questa crescita corrisponde un aumento di soli (se paragonati alle nuove imprese) 1 milione e 78 mila addetti. Il 98% delle nuove imprese (più di un milione) è infatti costituito da microimprese (0-9 addetti), segmento la cui dimensione occupazionale media nel 2011 scende a 1,8 addetti contro i 2,1 del 1991. Le microimprese, la cui forte espansione accentua ulteriormente la peculiare caratterizzazione della struttura e dei risultati dell'economia e del mercato del lavoro italiani, danno così complessivamente lavoro a 7,7 milioni di addetti, ovvero al 47% degli addetti dell'industria e dei servizi privati.

Nel quadro di questa nuova caratterizzazione della struttura produttiva del Paese, se la grande maggioranza dei lavoratori risulta comunque coperta da un accordo salariale di carattere nazionale<sup>15</sup>, siglato da associazioni datoriali o sindacali perlopiù rappresentative, non ha invece accesso alla contrattazione decentrata (aziendale o territoriale), ovvero all'unico strumento in grado di consentire la crescita del potere d'acquisto delle retribuzioni<sup>16</sup>, circa il 70% di coloro che lavorano in aziende con più di 20 dipendenti (che totalizzano il 42% dei dipendenti dell'industria e dei servizi privati) e significativamente più del 70% di coloro che lavorano in aziende tra 10 e 19 addetti (che ne totalizzano circa l'11%) (D'Amuri e Giorgiantonio 2014; Cnel e Istat 2015). Infine, pur non risultando ancora disponibili stime per le microimprese da 1 a 9 dipendenti, non è improbabile che in quel segmento i lavoratori coperti dal secondo livello contrattuale (per forza di cose, territoriale) siano prossimi a zero (ad eccezione di lavoratori dell'artigianato e degli edili<sup>17</sup>).

## 5. L'abbandono dell'inflazione programmata e la trasformazione del contratto nazionale

All'assenza di contrattazione decentrata va poi aggiunto il fatto che l'accordo interconfederale non sottoscritto dalla Cgil del 2009, concepito all'indomani della crisi finanziaria internazionale, da un lato ha abrogato la programmazione concertata dell'inflazione (che in realtà già dal 2002 era divenuta un atto più rituale che genuinamente programmatico), dall'altro ne ha mutato tanto il metodo che l'oggetto. Sotto il primo profilo, l'inflazione come atto di programmazione sociale della manovra economica triennale viene sostituita da una previsione economica effettuata da un soggetto tecnico terzo<sup>18</sup>, riponendo definitivamente in soffitta ogni tentativo di concertazione trilaterale del cammino dell'economia o quanto meno dei prezzi; mentre, sotto il secondo, l'oggetto della previsione diventa l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (Ipc) (riferimento principale della Banca centrale europea), che però si ritiene di dover depurare del prezzo dei beni energetici importati<sup>19</sup>. In questo modo, ai contratti nazionali viene affidato il compito di assorbire gli effetti sui prezzi al consumo dei possibili shock dovuti al rincaro di petrolio e altri prodotti energetici provenienti dall'estero – un ruolo che rende ulteriormente difficile l'incremento del potere d'acquisto delle retribuzioni.

Nell'insieme, dunque, non può stupire che, anche senza tener conto del blocco dei rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici dal 2010 al 2017, per almeno il 70% dei lavoratori dipendenti italiani il potere d'acquisto delle retribuzioni si sia dimostrato dal 1993 ad oggi *rigido verso l'alto* più ancora che verso il basso. Ai lavoratori privi di contrattazione integrativa vanno infatti sommati i lavoratori del sommerso (secondo la stima Istat del 2021, 2,6 milioni di unità di lavoro dipendente equivalenti a tempo pieno, pari al 15,2% del totale dei dipendenti) e la schiera, in continua crescita, dei dipendenti caratterizzati da rapporti di lavoro flessibile e precario, di

15 L'88,9% in media, e il 77,8% anche nelle aziende tra 1 e 4 dipendenti (Bergamante *et al.* 2021).

16 Si noti che, con il venir meno nel 2001 della concertazione dell'occupazione e della politica dei redditi, viene a mancare l'istituzione nel quadro della quale era possibile valutare in ambito trilaterale fino a che punto l'andamento delle retribuzioni fosse coerente con gli obiettivi di crescita dell'economia, della produttività e della stessa occupazione.

17 Per questi ultimi, però, come per i lavoratori agricoli, il contratto economico territoriale (provinciale) non si somma a quello nazionale, ma lo sostituisce.

18 Per un paio d'anni l'Isae e poi, con la cessazione di quell'Istituto, l'Istat.

19 Sulle problematiche modalità di depurazione dell'indice dai prezzi dei beni energetici importati, si veda Barbieri (2023).

regola esclusi dalla contrattazione decentrata e, in taluni casi (contratti a chiamata, voucher ecc.) anche da quella nazionale, nonché i lavoratori con contratti di prossimità ex art. 8 della legge del 14 settembre 2011, n. 148, e i dipendenti coperti da CCNL 'pirata' ispirati all'obiettivo del *dumping* salariale e, pertanto, con salari di primo livello inferiori a quelli dei contratti più rappresentativi.

Questo, nonostante le *specifiche intese* di categoria di applicazione del citato Accordo interconfederale del 2009 (ove presenti) abbiano introdotto nella contrattazione nazionale l'*elemento di garanzia retributiva*, beneficio riservato ai lavoratori privi, nel precedente quadriennio, di qualunque voce retributiva ulteriore rispetto ai minimi di categoria fissati dal relativo CCNL. E nonostante il fatto che, nel 2018, il successivo accordo interconfederale (Patto della fabbrica), non più separato, abbia demandato al contratto nazionale il compito di definire il TEC, ovvero il trattamento economico complessivo, comprensivo dei minimi tabellari "e di tutti quei trattamenti economici – nei quali [...] sono da ricomprendere fra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come 'comuni a tutti i lavoratori del settore', a prescindere dal livello di contrattazione cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina"<sup>20</sup>.

## 6. Trasformazione dei rapporti di lavoro e riduzione delle ore lavorate

I dati Istat sull'andamento reale della retribuzione lorda media dal 2008 al 2022 (deflazionato con l'indice Ipca completo) mostrano che, dopo la caduta di 6,5 punti percentuali nel triennio 2011-2013 legata alla crisi del debito sovrano, si verifica una parziale ripresa di 1,8 punti nel quinquennio 2014-2019, a cui seguono un'ulteriore caduta di quasi 4 punti nel 2020 legata alla pandemia, il rimbalzo di 3,4 punti nel 2021 e poi, nel 2022, gli effetti della guerra in Ucraina (-3,1 punti). Nel complesso, la per-

data di potere d'acquisto è consistente (-8,3 punti) e offre un primo inquadramento del ruolo delle dinamiche salariali nell'aumento dei lavoratori *poveri*, che tra il 2005 e il 2021 passano, secondo Eurostat, dall'8,7 all'11,6% degli occupati, mentre le persone in condizione di *povertà assoluta* crescono, secondo l'Istat, dal 3,3 al 9,4% della popolazione.

Per valutare questo risultato tuttavia, per quanto fondamentale, la retribuzione media costituisce un elemento informativo di prima approssimazione, perché sin dal 2000 le ore lavorate dai dipendenti registrano una caduta continua e pressoché lineare<sup>21</sup>, relativamente indipendente dal ciclo economico, il cui effetto sul reddito dei lavoratori si somma a quello della riduzione della retribuzione reale per ora lavorata. Tra il 2000 e il 2022, secondo i Conti nazionali Istat, le ore lavorate in un anno da un dipendente registrano infatti una riduzione del 7,9%, equivalente ad un taglio di 133 ore l'anno. In questi 22 anni, la perdita di potere d'acquisto della retribuzione media è pertanto dovuta, per il 68,6%, alla caduta delle ore lavorate, mentre la riduzione della retribuzione reale per ora lavorata ne causa meno della metà (30,3%)<sup>22</sup>. Va peraltro notato che la caduta delle ore lavorate per occupato non è tanto dovuta a una riduzione degli orari di lavoro a tempo pieno stabiliti dalla contrattazione collettiva, che nei 22 anni crescono invece in media di circa 30 ore l'anno, quanto alla progressiva diffusione delle posizioni di lavoro flessibile, saltuario o precario introdotte nell'ordinamento italiano dalle numerose riforme dei rapporti di lavoro, succedutesi da ormai più di un quarto di secolo in parallelo con la trasformazione dimensionale dell'apparato produttivo discussa sopra, e ancora in corso. A questo proposito, senza addentrarci negli effetti su salari, orari, disegualianze, accumulazione del capitale umano, volatilità dell'occupazione e povertà legati alle numerose e svariate forme di lavoro flessibile e precario<sup>23</sup>, ci si può qui limitare a notare che, tra il 2004 e il 2020, la quota di lavoratori sottoccupati, che lavorano part-time ma vorrebbero

20 Patto della fabbrica, 2018, pp. 7-8, <https://shorturl.at/bcHQ6>.

21 La retta di regressione del dato sul tempo ha, nel periodo 2000-2022, un coefficiente di determinazione di 0,78 e l'unico scostamento significativo si verifica nel secondo anno di pandemia (2021).

22 Nel più recente e tormentato periodo 2008-2022, segnato dalla doppia crisi del 2008-2013, dalla crisi pandemica 2020-2021 e dagli effetti della guerra russo-ucraina, i ruoli si invertono: il contributo della caduta retribuzione reale diventa preponderante (56,5%), mentre quello della riduzione delle ore lavorate pro capite, pur rimanendo molto elevato (42,4%), si riduce sensibilmente. In entrambe le valutazioni, il residuo dell'1,1% indica il termine di interazione tra le variazioni percentuali delle ore lavorate e della retribuzione oraria.

23 Su questi aspetti si rimanda a Hoffman *et al.* (2022) e, per il caso del Veneto, ad Anastasia (2022).

lavorare un numero di ore maggiore, passa dal 2,1 al 3,7% degli occupati, mentre quella dei lavoratori in part-time involontario (in larga maggioranza donne) che vorrebbero un impiego a tempo pieno, dal 36,0 raggiunge il 64,6% dei lavoratori a tempo parziale.

## 7. Il rapporto tra salari e produttività

Le evidenze qui presentate consentono di trarre una conclusione sul fatto che il ruolo delle istituzioni nel plasmare gli esiti del mercato del lavoro trova nel caso italiano, pur in combinazione con l'evoluzione strutturale del sistema produttivo, un riconoscimento difficilmente contestabile. Tale riconoscimento però, per quanto palese e in linea con una certa tradizione storica italiana di attaccamento al valore sociale e culturale della moderazione salariale<sup>24</sup>, non esime dalla necessità di evidenziare come la stagnazione salariale influenzi, oltre alla distribuzione del reddito e all'aumento della povertà, la stessa crescita dell'economia.

Tale relazione trova anzitutto la sua sintesi nel rapporto tra crescita salariale e andamento della produttività del lavoro. In prima approssimazione, infatti, a parità di input di lavoro e senza considerare l'andamento dei prezzi, è lo sviluppo della produttività a stabilire la crescita dell'economia. Da questo punto di vista, nel periodo 2000-2022 la produttività in volume, misurata come valore aggiunto a prezzi concatenati per ora lavorata, è cresciuta in misura modesta, complessivamente del 5,6% (0,25% l'anno), mentre la retribuzione lorda reale per ora lavorata, deflazionata con l'indice IpcA, è cresciuta assai meno, dell'1,9% (0,09% l'anno). Tuttavia: a) i prezzi al consumo sono aumentati molto più del deflatore del valore aggiunto; e, b), ai fini della tenuta complessiva del reddito da lavoro dipendente, la ricordata caduta delle ore lavorate è stata più che compensata dal consistente aumento degli occupati dipendenti (19,1%). Pertanto, la quota del lavoro dipendente a prezzi correnti è risultata complessivamente crescente e, tra il 2000 e il 2022, è aumentata dal 41,2 al 45,7% del valore aggiunto<sup>25</sup>. Va peraltro notato che, data la consistente riduzione della retribuzione reale per occupato, dovuta in primo luogo

al calo delle ore lavorate per dipendente, la crescita della quota dei salari va ricondotta per intero all'aumento degli occupati<sup>26</sup>.

## 8. Salari e produttività

Nel lungo periodo, il rapporto tra crescita salariale e andamento della produttività dovrebbe obbedire alla 'regola d'oro' della politica salariale, che richiede che l'aumento delle retribuzioni sia pari a quello della produttività del lavoro al fine di assicurare uno sviluppo del potere d'acquisto dei lavoratori non inflazionistico e un rapporto tra salari e profitti tale da non penalizzare né la crescita degli investimenti né quella dei consumi. Rimanendo sempre a livello aggregato, e quindi senza tener conto dei diversi andamenti a livello settoriale, dimensionale e territoriale, il confronto tra gli andamenti delle due variabili (remunerazione e produttività del lavoro) nell'intero periodo 2000-2022 (tabella 1) mostra che, a prezzi correnti, il reddito da lavoro dipendente è cresciuto lievemente più della produttività, tanto se si misurano le due variabili adottando come input di lavoro gli occupati dipendenti, quanto se lo si fa adottando come input le ore da loro lavorate. Tuttavia, la differenza è minima: 0,2 punti percentuali l'anno a favore del reddito per occupato, 0,1 punti a favore del reddito per ora lavorata.

Il quadro cambia di segno, ma non di rilevanza, se valutiamo reddito e produttività a prezzi concatenati. Utilizzando come unità di input di lavoro gli occupati, sia la produttività sia il reddito presentano variazioni di lungo periodo negative, sebbene di entità molto modesta, con una riduzione del potere d'acquisto delle retribuzioni maggiore di un terzo rispetto al ridimensionamento della produttività; mentre, impiegando come unità di lavoro le ore lavorate, la produttività mette a segno un piccolo guadagno ma non così il reddito. Infine, le differenze reddito-produttività, in entrambi i casi a sfavore del reddito, sono dello stesso modesto ordine di grandezza di quelle (a favore del reddito) calcolate a prezzi correnti. La crescita dei prezzi al consumo, più elevata di quella del deflatore del valore aggiunto, comporta che un aumento medio annuo dello 0,3%

24 Ad evidente eccezione del quindicennio tra l'Autunno caldo e il referendum sulla scala mobile.

25 La quota dei salari (redditi da lavoro dipendente) nel valore aggiunto cresce tra il 2001 e il 2009, rimane sostanzialmente stabile tra il 2009 e il 2017, e poi torna a crescere tra il 2017 e il 2022.

26 Sotto questo profilo è interessante notare che, se si prende l'occupato come unità di input di lavoro, la crescita della produttività a prezzi concatenati è negativa, mentre diventa positiva se si prende come unità l'ora lavorata.

**Tabella 1. Crescita del reddito da lavoro dipendente e della produttività del lavoro per tipo di input di lavoro a prezzi correnti e concatenati. Anni 2000-2022 (tassi di variazione % medi annui e differenze)**

Input di lavoro	A) Crescita del reddito da lavoro dipendente	B) Crescita della produttività del lavoro	Differenze (A-B)
<b>A prezzi correnti</b>			
Occupato	1,7	1,5	0,2
Ora lavorata	2,0	1,9	0,1
<b>A prezzi concatenati</b>			
	(IpcA)	(Deflatore del valore aggiunto)	
Occupato	-0,3	-0,2	-0,1
Ora lavorata	0,0	0,3	-0,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti nazionali

della produttività per ora lavorata (comunque molto modesto) non si trasferisca al potere d'acquisto delle retribuzioni, dando conferma della 'rigidità verso l'alto' delle retribuzioni discussa più sopra. Nell'insieme, quindi, si può concludere che nel lungo periodo qui considerato, e al lordo degli effetti di composizione<sup>27</sup>, la regola d'oro, seppure a fronte di tassi di crescita a prezzi concatenati molto modesti, si è scontrata con la 'rigidità verso l'alto' del potere d'acquisto delle retribuzioni le cui cause di carattere istituzionale abbiamo esaminato nei paragrafi 2 e 3.

Nell'arena delle relazioni industriali, la regola d'oro è stata sconfitta da una *regola di piombo*, basata su due principi generali. Il primo è che, indipendentemente dai guadagni di produttività, le retribuzioni reali non possono crescere se non c'è contrattazione decentrata – che, come abbiamo visto, è accessibile soltanto a una quota molto ridotta di lavoratori dipendenti. Sotto questo profilo, le indicazioni innovative pur contenute nel Patto della fabbrica a proposito del TEC<sup>28</sup> non hanno sinora modificato la tendenza di lungo periodo alla stagnazione delle retribuzioni reali vista sopra. Il secondo elemento (che deriva dal primo, in quanto è una caratteristica fondamentale della contrattazione di secondo livello e, peraltro, ne patisce i limiti) è che comunque l'incremento di produttività si deve verificare prima dell'aumento della

retribuzione: “se la produttività non cresce i salari non possono crescere” è stato infatti per molti anni il *leitmotiv* della posizione datoriale nel corso delle trattative di rinnovo dei contratti. Ma, sotto il profilo dell'analisi economica, il rapporto causale tra le due variabili è benefico davvero solo e soltanto se muove “dalla produttività ai salari”?

## 9. Dai salari alla produttività

In realtà, secondo Paolo Sylos Labini, la produttività non cresce se non crescono prima, o almeno contemporaneamente, i salari<sup>29</sup>. Questa ipotesi è stata esplorata dall'economista romano in una serie di studi condotti per ben vent'anni (tra il 1984 e il 2004)<sup>30</sup>, allo scopo di sperimentare su diversi Paesi, settori e periodi la validità empirica della *funzione di produttività* che egli, attingendo agli economisti classici, contrappone alla funzione di produzione neoclassica come modello generale di spiegazione della crescita della produttività, e al cui interno la dinamica salariale svolge un ruolo centrale.

Della funzione di produttività di Sylos Labini possiamo qui considerare anzitutto gli elementi pertinenti l'influenza diretta della crescita salariale sulla produttività, ovvero:

- a. il costo del lavoro in rapporto al prezzo dei macchinari come determinante primaria degli inve-

27 Il più vistoso dei quali è quello legato al forte aumento del numero delle micro e delle piccole imprese ricordato al paragrafo 4.

28 Si veda il paragrafo 5.

29 Sylos Labini (1984) e lavori elencati da Corsi e Guarini (2007). Sul rapporto dinamico tra salari e produttività si veda anche la verifica condotta da Carnevali *et al.* (2019) sul settore manifatturiero dei Paesi del centro e della periferia dell'Unione europea. Un recente articolo sulla produttività totale dei fattori di Enrico D'Elia e di chi scrive (D'Elia e Tronti 2022) offre peraltro, sotto il profilo analitico, una significativa conferma della posizione di Sylos Labini.

30 Studi di cui Corsi e Guarini (2007) presentano una dettagliata sintesi sotto il profilo tanto teorico quanto empirico.

- stimenti di meccanizzazione/digitalizzazione dei processi produttivi (effetto Ricardo);
- b. l'aumento del 'costo assoluto del lavoro', ovvero del rapporto tra il costo del lavoro per unità di prodotto e i prezzi del prodotto (effetto organizzazione);
  - c. a questi due elementi possiamo poi aggiungere, con riferimento al rapporto tra estensione del mercato e produttività (effetto Smith), a cui Sylos Labini attribuisce il ruolo di principale motore della crescita della produttività dell'intera economia, l'ipotesi di un effetto della crescita salariale come fattore di ampliamento del mercato dei beni di consumo, e dunque motore della crescita della produttività nell'ambito più limitato di quel settore.

Il primo effetto, che l'autore riprende dall'opera di David Ricardo, evidenzia che la crescita della produttività si genera nelle situazioni che consentono all'impresa un risparmio diretto dell'input di lavoro a parità di produzione. Il risparmio diventa possibile, in particolare, quando si verifica un aumento del prezzo del lavoro rispetto a quello delle macchine: "le macchine e il lavoro sono in concorrenza permanente tra loro [...] [ma le macchine] non possono essere impiegate fino a quando il lavoro non sia diventato relativamente più costoso" (Ricardo 1951, 395). Questa affermazione avanza il principio fondamentale secondo il quale il costo del lavoro influenza il modello di competitività dell'impresa o attraverso il suo contenimento, che consente all'impresa di mantenere inalterata la tecnologia produttiva ('via bassa' allo sviluppo), o attraverso la sua crescita, che spinge invece l'impresa all'avanzamento tecnologico ('via alta').

Sylos Labini (2004, 36) riassume così questo effetto: "Nel ragionamento di Ricardo, la sostituzione delle macchine al lavoro diviene vantaggiosa sia quando i salari aumentano, sia quando viene inventata una nuova macchina, più efficiente ma non più costosa delle macchine esistenti, mentre i salari restano costanti: il secondo caso equivale a quello di una diminuzione del prezzo delle macchine esistenti: sia nel primo che nel secondo caso, il rapporto  $w/p_{ma}$  aumenta". Nei suoi studi, che coprono un ampio spettro di economie, periodi e settori diversi, l'effetto Ricardo (o del 'prezzo relativo del lavoro') sulla crescita del-

la produttività si presenta con un ritardo consistente, compreso tra due e tre anni, legato al processo di sostituzione del lavoro da parte dei macchinari, e il suo coefficiente è, nella media dei casi studiati, pari a 0,43, mentre in Italia è mediamente 0,41.

Il secondo effetto ('effetto organizzazione') è generato dai movimenti del 'costo assoluto del lavoro', termine con cui l'economista definisce il costo del lavoro per unità di prodotto depurato dall'andamento dei prezzi (*clup* reale). Il movimento del costo assoluto del lavoro equivale, per definizione, alla differenza tra la variazione del costo del lavoro per unità di prodotto e quella dei prezzi del prodotto. Se i prezzi crescono più del *clup* nominale, il costo assoluto del lavoro si riduce e la quota dei profitti nel reddito aumenta: le imprese accrescono i loro margini senza dover agire per aumentare la produttività<sup>31</sup>. Se invece il *clup* nominale cresce più dei prezzi<sup>32</sup>, il costo assoluto del lavoro aumenta, il margine lordo si riduce e le imprese devono attivarsi per salvaguardare i propri guadagni riorganizzando la produzione, riducendo l'occupazione o, ancora, aumentando i prezzi del prodotto per ridurre il costo del lavoro in termini relativi.

L'effetto dell'aumento del costo assoluto del lavoro sulla dinamica della produttività, che Sylos Labini chiama 'effetto organizzazione' in quanto indipendente dall'acquisto di macchinari o dall'effettuazione di altri investimenti, è abbastanza rapido (qualche trimestre/un anno) e, nelle numerose stime dell'economista riportate da Corsi e Guarini (2007), il coefficiente medio, con un ritardo di un anno, è di 0,18, mentre per l'Italia è di 0,15.

Il terzo effetto trae fondamento dall'analisi di Adam Smith della manifattura degli spilli, la cui conclusione è che "la divisione del lavoro dipende dall'estensione del mercato" (Smith 2006, 96) e può considerarsi l'archetipo delle teorie che legano la crescita della produttività all'ampliamento dell'attività economica (legge di Kaldor-Verdoorn, legge di Okun) (Verdoorn 1949; Okun 1962; Kaldor 1966). I lavori di Sylos Labini forniscono molteplici stime di questo effetto in termini di rapporto tra la crescita del PIL o del valore aggiunto manifatturiero a prezzi correnti e la crescita della produttività a prezzi costanti<sup>33</sup>. L'effetto, contemporaneo su dati annuali, si dimostra in assoluto il più rilevante per la crescita

31 In questa direzione agisce l'inflazione da profitti.

32 Questa è, invece, la condizione dell'inflazione da salari.

33 Nel rapporto è ovviamente implicita la possibilità di effetti benefici dell'inflazione.

della produttività: 0,43 nelle stime riferite ai diversi Paesi esaminati e ancora maggiore, 0,55, per l'Italia.

Con riferimento all'effetto Smith, poi, la funzione di produttività di Sylos Labini può suggerire l'ipotesi, da sottoporre a verifica empirica, che un aumento del monte salari conduca a una contemporanea estensione del mercato dei beni di consumo, tale da innescare un aumento della produttività delle imprese in esso operanti. Nel periodo 2006-2020, l'elasticità media dei consumi delle famiglie rispetto al reddito da lavoro dipendente, al netto dei beni di consumo importati, è stata di 0,46. Poiché nelle stime di Sylos Labini, nonché di Verdoorn (1949), Okun (1962) e Kaldor (1966), l'espansione del prodotto si trasferisce alla produttività con un coefficiente vicino a 0,5, una crescita unitaria dei salari dovrebbe trasferirsi alla produttività delle numerose imprese nazionali operanti nel mercato dei beni di consumo con un coefficiente positivo e non insignificante.

A questa sintetica discussione degli effetti della dinamica salariale sulla produttività, si può infine accostare un fenomeno che nella funzione di Sylos Labini non trova spazio, ma da decenni anima un lungo e complesso dibattito<sup>34</sup>: l'effetto di una riduzione delle ore lavorate pro capite sulla dinamica della produttività oraria. Nei dati dell'economia italiana, nel periodo 2000-2022 la riduzione di un punto percentuale in media d'anno delle ore lavorate per occupato si è accompagnata a una crescita della produttività oraria con un coefficiente contemporaneo di 0,26. Questo risultato — certamente da sottoporre agli approfondimenti necessari ad isolare gli effetti di settore, dimensione e territorio dal lato delle imprese, e di tipologia di rapporto contrattuale, età e titolo di studio dal lato dei lavoratori — segnala la possibile esistenza di un *tradeoff* tra riduzione della durata del lavoro e crescita della produttività oraria, la cui conferma potrebbe agevolare l'indirizzo del mercato del lavoro italiano verso standard di entrambe le variabili più prossimi a quelli europei.

### 10. Salari, domanda internazionale, crescita

Peraltro, se il mercato del lavoro è un'istituzione sociale, la sua regolazione non può disconoscere che il potere d'acquisto delle retribuzioni assolve un ruolo economico rilevante nel sostenere la doman-

da di beni e servizi prodotti dalle imprese nazionali, tanto più in un'economia in cui la crescita della spesa pubblica come motore della domanda interna netta è fortemente frenata dall'obiettivo di stabilità della moneta unica. La stagnazione di lungo periodo dei salari reali che, come abbiamo visto all'inizio di questo lavoro, ha caratterizzato l'economia italiana nel trentennio successivo alla fase di rientro dell'inflazione e ancora la caratterizza oggi, sotto il profilo della storia culturale va probabilmente interpretata come reazione del sistema delle relazioni industriali alle gravi turbolenze sociali che hanno segnato in quegli anni il conflitto sociale, di cui forse l'esempio più tragicamente emblematico è costituito dall'assassinio di Ezio Tarantelli, lo studioso che più di ogni altro si era impegnato nella proposta di combattere l'inflazione attraverso il coordinamento dei comportamenti delle Parti sociali per il raggiungimento di obiettivi di occupazione, crescita e inflazione condiziati con il Governo (Tarantelli 1986; 1995).

Essa, tuttavia, va compresa anche come manifestazione di una crisi dello stesso sistema delle relazioni industriali e del diritto del lavoro italiano, del cui ruolo la letteratura economica neoliberista propone — in modo più o meno implicito — un severo ridimensionamento ai fini del rafforzamento del ruolo economico razionalizzatore del mercato, nell'ambito del lavoro non diversamente che in quelli del prodotto e dei capitali. Un esempio tanto autorevole quanto paradigmatico di questa proposta è offerto da un articolo del 2003 di Oliver Blanchard e Francesco Giavazzi sugli effetti macroeconomici della deregolazione dei mercati del lavoro e del prodotto. Per rispondere dal lato dell'offerta alle sfide della globalizzazione, delle nuove tecnologie e (per i Paesi dell'Euro) della moneta unica, gli Autori ritengono indispensabile la liberalizzazione del mercato dei prodotti e dei servizi, in modo da favorire la crescita della produttività e la competitività delle imprese. Elemento parallelo, ma comunque essenziale della strategia proposta, è la flessibilizzazione del mercato del lavoro, che richiede l'indebolimento dei soggetti collettivi e l'individualizzazione dei rapporti di lavoro, in modo che la remunerazione dei lavoratori sostenga la competitività internazionale dei beni e dei servizi prodotti dalle imprese nazionali.

34 Una buona trattazione degli effetti della riduzione degli orari di lavoro nella letteratura internazionale è offerta da Golden (2012). Per una sintesi recente del caso italiano si veda Deidda e Menegatti (2023).

Nel modello di Blanchard e Giavazzi, la crescita è sospinta dal lato dell'offerta, attraverso processi di deregolazione dei mercati, che dovrebbero favorire la concorrenza tra le imprese e, quindi, l'innovazione nel mercato del prodotto e, al tempo stesso, rafforzare la concorrenza tra i lavoratori nel mercato del lavoro. La funzione dello Stato è limitata al potenziamento del ruolo dei mercati attraverso il varo di 'riforme strutturali' mirate alla loro liberalizzazione. Il ruolo della mano pubblica negli ambiti della politica industriale e della regolazione della domanda interna – fosse anche solo come sostegno allo sviluppo della tecnologia, è assente dal quadro; mentre la domanda di beni e servizi è presente soprattutto come domanda estera (da intendersi come globale ed europea) che, implicitamente, è da ritenersi accelerata dai processi di globalizzazione dei commerci e liberalizzazione dei movimenti internazionali di capitale. Il legame tra i salari e la domanda interna (al netto delle importazioni) è pertanto trascurato, anche se, per favorire l'accettabilità sociale delle politiche proposte, gli autori suggeriscono l'accortezza politica che la moderazione salariale sia successiva e, possibilmente, inferiore ai guadagni di produttività ottenuti dalle imprese sulla spinta della liberalizzazione dei mercati dei beni e del lavoro.

In altri termini, all'indomani della creazione della moneta unica, Blanchard e Giavazzi proponevano per le economie europee e, si può supporre, in particolar modo per quella italiana, gravata da un debito pubblico elevato, un modello di sviluppo *export-led* (à la Thirlwall, 1986) che subordinasse il ruolo della domanda interna ad un avanzo nei conti con l'estero come elemento portante della crescita economica e, nell'affidamento alle virtù dell'iniziativa privata e del libero mercato, trascurasse il ruolo centrale della mano pubblica nello sviluppo della ricerca di base e, più in generale, nell'aggancio dell'apparato produttivo all'economia della conoscenza<sup>35</sup>. Ma il nuovo contesto internazionale, in cui alla globalizzazione dei commerci si somma la liberalizzazione dei movimenti di capitale, più che lo sviluppo delle economie nazionali ha mostrato di favorire quello delle imprese *global player*, che sempre minori rapporti organici (e soprattutto fiscali) intrattengono con le comunità

territoriali e nazionali<sup>36</sup>. Per questo l'applicazione di modelli di sviluppo ispirati alla lezione di Blanchard e Giavazzi all'economia italiana, caratterizzata come abbiamo visto da una domanda interna depressa dalla stagnazione salariale, da ben poche imprese *global player* (per lo più a partecipazione pubblica) e da un numero straordinariamente elevato di piccole e di microimprese, collocate in segmenti a basso valore aggiunto delle catene globali, ottiene risultati particolarmente sfavorevoli.

In numeri: rispetto a prima della crisi internazionale (2007), un consistente aumento delle esportazioni nette ha effettivamente portato al PIL del 2019 (l'ultimo anno prima della pandemia) un ingente contributo di 46,1 miliardi a prezzi del 2015 (+32,2%). Ma la speculare compressione della domanda interna, risultato di una politica economica finalizzata tanto a rendere più competitive le esportazioni, anzitutto grazie al costo del lavoro tenuto a freno dalla stagnazione di lungo periodo delle retribuzioni reali, quanto a ridurre il peso della spesa pubblica e delle importazioni (comunque aumentate, nel complesso, di 23,3 miliardi) si è accompagnata ad una *riduzione* del PIL di 66,2 miliardi (-3,7%). In altri termini, se nel 2019 l'economia italiana si ritrova, rispetto al 2007, con 46,1 miliardi in più di avanzo commerciale, lo fa al prezzo di 20,0 miliardi in meno di consumi delle famiglie e 13,7 miliardi in meno di consumi della PA, cui fanno riscontro 74,1 miliardi in meno di investimenti: ad ogni miliardo in più di avanzo commerciale si sono accompagnati 2,3 miliardi in meno in consumi, servizi pubblici e investimenti.

In questo modello di stagnazione, se non di recessione economica, che altrove abbiamo definito 'mercantilista povero' (Tronti 2019), crescono le esportazioni ma l'economia non cresce perché non aumenta la domanda interna netta; e quest'ultima non può aumentare perché non crescono né i salari, né i consumi delle famiglie né quelli della Pubblica amministrazione e, quindi, nemmeno gli investimenti, tanto pubblici quanto privati (Tronti 2021), nonostante i bassi tassi di interesse applicati dal sistema bancario fino al primo semestre del 2022 che, in assenza di prospettive di crescita interna, favoriscono semmai gli investimenti diretti all'estero.

35 Quale proposto, ad esempio, da Stiglitz e Greenwald (2014) o da Mazzucato (2018).

36 Su questo aspetto si veda l'acuta analisi sui valori del neoliberalismo condotta da Roberto Schiattarella (2022, cap.10). A proposito della nuova caratterizzazione del modello *export-led*, più che di ripresa del modello mercantilista è opportuno parlare di un modello neomercantilista, in cui il soggetto centrale non è lo Stato nazionale ma l'impresa globalizzata.



A conclusioni convergenti pervengono Baccaro e D'Antoni (2020), in un interessante studio che analizza i risultati problematici della strategia di politica economica del 'vincolo esterno', teorizzata autorevolmente fin dagli anni Ottanta e poi perseguita pervicacemente dall'Italia, soffermandosi, in particolare, sugli effetti macroeconomici della firma del Trattato di Maastricht e dell'adozione della moneta unica. La loro analisi evidenzia, tra gli altri, gli esiti negativi delle riforme della contrattazione salariale e dei rapporti di lavoro con specifico riferimento alla domanda interna e alla crescita della produttività, ponendoli a confronto con i risultati positivi del periodo precedente all'entrata nell'Euro (1992-1996), quando l'economia italiana era riuscita a tenere efficacemente testa tanto alla crisi della Lira quanto a quella occupazionale degli anni 1991-92.

### Conclusioni

A chiusura di questo scritto è opportuno richiamare brevemente i principali aspetti evidenziati. L'analisi delle caratteristiche istituzionali di regolazione della contrattazione salariale nell'economia italiana ha mostrato che, se esse hanno bene o male garantito dal 1993 (Protocollo Ciampi) la tenuta del potere d'acquisto delle retribuzioni attraverso regole di 'rigidità verso il basso' della dinamica salariale, la possibilità di aumento delle retribuzioni reali si è invece fortemente indebolita nel corso del tempo, a causa tanto della difficoltà di sviluppo della contrattazione decentrata, quanto dell'abbandono delle pratiche di concertazione sociale dell'inflazione e della politica dei redditi. L'abbandono si è spinto sino alla rinuncia allo stesso strumento del tasso di inflazione programmato con il coinvolgimento delle Parti sociali in favore di un tasso semplicemente previsto da un'istituzione tecnica terza e all'esclusione del prezzo dei beni energetici importati dall'indicatore statistico di riferimento (l'indice armonizzato dei prezzi al consumo Ipca).

A questi elementi di impedimento istituzionale di ogni possibile crescita del potere d'acquisto delle retribuzioni si sono sommati: a) nel ventennio tra i censimenti del 1991 e del 2011, l'ingente spostamento

delle aziende italiane verso la dimensione della piccola (10-15 addetti) e soprattutto della microimpresa (0-9 addetti), dove la contrattazione decentrata è estremamente difficile se non impossibile; e, b), negli anni successivi, lo sviluppo di forme di *dumping* salariale ad opera della 'contrattazione pirata', mentre il lavoro precario, irregolare e sommerso ha mantenuto se non accresciuto la sua diffusione. In questo quadro, alla rigidità verso il basso delle retribuzioni reali si è venuta a sommare una loro speculare *rigidità verso l'alto* nel lungo periodo, con fasi di vero e proprio ridimensionamento che, come segnalano tanto l'OCSE quanto l'ILO, costituisce un vero e proprio *unicum* tra le economie sviluppate.

Degli aspetti istituzionali a più immediato contenuto economico, fa poi parte il *tenet* teorico che ha contraddistinto buona parte della contrattazione collettiva, riassunto nell'affermazione che i salari non possano aumentare se prima non sia cresciuta la produttività. A confutazione di questo principio generale l'articolo sintetizza i risultati di vent'anni di studio di Paolo Sylos Labini sulla crescita della produttività, evidenziando che un aumento dei salari influenza la crescita della produttività sia quando esso rende conveniente il prezzo dei macchinari (effetto Ricardo), sia quando il costo del lavoro per unità di prodotto cresce più del prezzo del prodotto (effetto organizzazione); e molto probabilmente anche quando l'aumento è motivo di espansione del mercato dei beni di consumo (effetto Smith).

L'ultimo argomento affrontato è quello del ruolo macroeconomico del potere d'acquisto dei salari. A questo proposito è stato esaminato per contrasto il modello paradigmatico 'delle riforme strutturali' di Blanchard e Giavazzi (2003), che si può interpretare come caratterizzato da un'impostazione macroeconomica che tende a coincidere con la teoria della necessità di sottoporre l'economia ad un 'vincolo esterno', autorevolmente proposta sin dagli anni Ottanta come rimedio alle difficoltà dell'economia italiana<sup>37</sup>. In quella prospettiva, al cui interno i salari costituiscono essenzialmente un elemento di competitività del prodotto nazionale a fronte dell'impetuoso sviluppo

37 Baccaro e D'Antoni (2020) conducono un approfondito esame della teoria del vincolo esterno, secondo un approccio di analisi dell'evento critico condotta nei confronti della gestione del debito pubblico, delle privatizzazioni e delle politiche del mercato del lavoro. La loro conclusione è che l'adozione di una politica economica basata su di una supposta efficacia del vincolo esterno è stata una condizione necessaria, anche se non sufficiente, della stagnazione dell'economia italiana dal 1995. Se una diversa gestione del vincolo esterno avrebbe probabilmente consentito risultati migliori, tuttavia in assenza del vincolo la stagnazione sarebbe stata meno grave.

dei mercati esteri (europei o globali), principale elemento di crescita dell'economia globale, Blanchard e Giavazzi suggeriscono che la flessibilizzazione del mercato del lavoro affianchi e rafforzi la liberalizzazione del mercato del prodotto. Tuttavia, se sotto il profilo teorico questa indicazione è stata frontalmente contraddetta da quella della necessità di una ripresa, in particolare nelle economie europee, di un modello di sviluppo *wage-led* (ad esempio, Lavoie e Stockhammer 2012; Onaran e Obst 2016), nel caso italiano la scelta di tenere a fondamento della crescita una competitività internazionale le cui radici si fondano sui bassi salari ha mostrato di favorire semmai il ristagno degli investimenti e della domanda interna netta e, quindi, il declino della crescita anche a fronte di una dinamica significativamente positiva della bilancia commerciale.

In conclusione, di fronte ai deludenti risultati economici conseguiti dall'economia italiana (anche a confronto con gli altri Paesi che hanno adottato l'Euro) in questa lunga fase di rigidità dei salari reali verso l'alto ancor più che verso il basso, si segnala l'urgenza di una riconsiderazione della questione salariale dal punto di partenza, da parte della politica quanto del sistema delle relazioni industriali. Un profondo ripensamento appare ancor più necessario a fronte della ripresa dell'inflazione, interna e internazionale. L'applicazione concreta della lezione di Tarantelli da parte di Ciampi nella seconda metà degli anni Novanta ha mostrato la concreta percorribilità di un processo di concertazione sociale dell'inflazione e della politica dei redditi (occupazione, crescita, fisco, prezzi e salari), con risultati molto rilevanti in termini di disinflazione, crescita e occupazione. Nel nuovo contesto, caratterizzato tanto da un'alta inflazione di origine prevalentemente esterna quanto da un'allarmante crescita della povertà anche tra gli occupati, appare urgente riconsiderare quel modello e valutarne la possibilità di una riedizione. Se il punto di partenza può essere offerto da una ripresa della programmazione dell'inflazione concertata trilateralmente, che miri ad annullare gli effetti di impoverimento delle retribuzioni conseguenti agli effetti inflazionistici della pandemia e dell'invasione dell'Ucraina, il sistema delle politiche

del lavoro e delle relazioni industriali può aggiornarsi sino a comprendere altri aspetti, finora trascurati, che però rientrano nei fondamenti della Repubblica, così come definiti dalla Costituzione. Si tratta, in particolare, di dare almeno una prima attuazione agli articoli 36 (efficacia *erga omnes* dei contratti nazionali siglati dalle organizzazioni più rappresentative), 39 (giusto salario) e 46 (partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese) che, insieme alla concertazione della politica economica, disegnano il quadro delle misure fondamentali necessarie ancora mancanti all'attuazione de secondo comma dell'articolo 3 (partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese).

Se l'introduzione nel contesto normativo italiano di un salario minimo, concepito in modo da dare finalmente attuazione tanto all'art. 39 quanto all'art. 36, può finalmente rompere la gabbia della 'rigidità verso l'alto' del potere d'acquisto dei lavoratori italiani, una norma che dia attuazione al diritto di collaborare alla gestione delle imprese (art. 46) potrebbe, tra gli altri risultati, sostenere il reddito dei lavoratori attraverso strumenti di *profit-sharing*, diretti a premiare le iniziative di miglioramento di processi, prodotti e organizzazione delle imprese.

Infine, con riferimento al tema della crescita salariale nella piccola e nella microimpresa, nel quadro di una nuova fase di concertazione sociale dello sviluppo si potrebbe finalmente aprire il capitolo di quello che Tarantelli chiamava il 'modello neo-corporativo decentrato', con riferimento non solo al rafforzamento della contrattazione aziendale – e soprattutto territoriale – ma anche all'indirizzo di quest'ultima alla realizzazione delle transizioni digitale ed ecologica del sistema produttivo, che costituiscono l'obiettivo di impiego delle risorse previste dal PNRR. Una nuova stagione di concertazione decentrata dello sviluppo si riallaccerebbe alla visione olivettiana della comunità locale come ambito sociale, culturale e valoriale al cui interno coinvolgere, in una prospettiva comune di crescita equa e sostenibile, imprese, amministrazioni locali, forze sindacali e del Terzo settore, centri universitari e di ricerca, banche e finanza.

## Riferimenti bibliografici

- Anastasia B. (2022), Le retribuzioni in Veneto e in Italia: note di metodo e qualche considerazione di merito, *Economia e società regionale*, XL, n.2, pp.121-138
- Baccaro L., D'Antoni M. (2020), *Has the "external constraint" contributed to Italy's stagnation? A critical event analysis*, MPIfG Discussion Paper n.20/9, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies <<https://shorturl.at/qxAE7>>
- Barbieri G.A. (2023), Genesi e composizione dell'Ipca depurata dai beni energetici importati, *Quaderni di rassegna sindacale*, n.1, pp.57-66
- Bergamante F., Centra M., Marocco M. (2021), La direttiva sui salari minimi e la copertura dei Ccnl in Italia. Una stima sulla base dei dati Inapp, *Menabò di Etica ed Economia*, n.143, 31 gennaio <<https://shorturl.at/ikW12>>
- Blanchard O., Giavazzi F. (2003), Macroeconomic Effects Of Regulation And Deregulation In Goods And Labor Markets, *The Quarterly Journal of Economics*, 118, n.3, pp.879-907
- Carnevali E., Godin A., Lucarelli S., Veronese Passarella M. (2020), Productivity Growth, Smith effects and Ricardo Effects in Euro Area's Manufacturing Industries, *Microeconomico*, 71, n.1, pp.129-155
- Cnel, Istat (2015), *Progetto CNEL-ISTAT sul tema Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa. Report intermedio*, Roma, Cnel-Istat <<https://shorturl.at/hGLZ8>>
- Corsi M., Guarini G. (2007), La fonction de productivité de Sylos Labini: aspects théoriques et empiriques, *Revue d'économie industrielle*, 118, pp.55-78
- D'Amuri F., Giorgiantonio C. (2014), *Diffusione e prospettive della contrattazione aziendale in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n.221, Roma, Banca d'Italia <<https://shorturl.at/AD146>>
- D'Elia E., Tronti L. (2022), Leaning into TFP, *Economia & Lavoro*, LVI, n.1, pp.25-34
- Deidda M., Menegatti V. (2023), *Riduzione dell'orario settimanale di lavoro. Ricognizione comparativa delle sperimentazioni realizzate*, Inapp WP n.96, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/pzMY4>>
- Golden L. (2012), *The Effects of Working Time on Productivity and Firm Performance*, Conditions of Work and Employment Series n.33, Geneva, ILO <<https://shorturl.at/xyWZ4>>
- Hoffman E.B., Malacrino D., Pistaferri L. (2022), Earnings dynamics and labor market reforms: The Italian case, *Quantitative Economics*, n.13, pp.1637-1667
- ILO (2022a), *The impact of COVID-19 and inflation on wages and purchasing power. Global Wage Report 2022-23*, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2022b), *Estimating global and regional wage trends in the ILO Global Wage Report: methodological note*, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2016), *Wage inequality in the workplace. Global Wage Report 2016/17*, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2014), *Wages and income inequality. Global Wage Report 2014/15*, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2012), *Wages and equitable growth. Global Wage Report 2012/13*, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2010), *Wage policies in times of crisis. Global Wage Report 2010/11*, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2008), *Minimum wages and collective bargaining – Towards policy coherence. Global Wage Report 2008/09*, Geneva, International Labour Organization
- ILO, OECD (2015), *The labour share in G20 economies. Report prepared for G20 Employment Working Group, Antalya, Turkey, 26-27 Feb*, Turkey, G20 <<https://shorturl.at/EINY7>>
- IMF (2017), Understanding the Downward Trend in Labor Income Shares, in *World Economic Outlook. April 2017. Gaining Momentum?*, Washington, International Monetary Fund, chapter 3, pp.121-172
- Lavoie M., Stockhammer E. (2012), *Wage-led growth: Concept, theories and policies*, Conditions of Work and Employment Series n.41, Geneva, ILO <<https://shorturl.at/kprUV>>
- Kaldor N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press
- Mazzucato M. (2018), *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2001), *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali <<https://shorturl.at/bzNSU>>
- OECD (2023), *Average annual wages*, OECD Employment and Labour Market Statistics (database) <<https://doi.org/10.1787/data-00571-en>>
- Okun A.M. (1962), Potential GNP: Its Measurement and Significance, in *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association*, Alexandria (VA), American Statistical Association, pp.89-104

- Onaran Ö., Obst T. (2016), Wage-led growth in the EU15 member-states: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance and inflation, *Cambridge Journal of Economics*, 40, n.6, pp.1517-1551
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2009), *Accordo quadro Riforma degli assetti contrattuali*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri <<https://shorturl.at/clmHN>>
- Ricardo D. (1951), *The Works and Correspondence of David Ricardo*, a cura di P. Sraffa e M. Dobb, Cambridge, Cambridge University Press (prima edizione, 1817)
- Schiattarella R. (2022), *I valori in economia. Dall'esclusione alla riscoperta*, Roma, Carocci
- Slaughter M.J., Swagel P. (1997), *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?*, Economic Issues n.11, Washington DC, International Monetary Fund <<https://shorturl.at/ayDL6>>
- Smith A. (2006), *La ricchezza delle nazioni*, Torino, Utet (ed. orig. 1776)
- Solow R.M. (1990), *The Labor Market as a Social Institution*, Cambridge (MA), Blackwell
- Stiglitz J.E., Greenwald B.C. (2014), *Creare una società dell'apprendimento. Un nuovo approccio alla crescita, allo sviluppo e al progresso sociale*, Torino, Einaudi
- Sylos Labini P. (2004), *Torniamo ai classici. Produttività del lavoro, progresso tecnico e sviluppo economico*, Roma-Bari, Laterza
- Sylos Labini P. (1984), *Le Forze dello Sviluppo e del Declino*, Roma-Bari, Laterza
- Tarantelli E. (1995), *La forza delle idee. Scritti di economia e politica*, a cura di B. Chiarini, Roma-Bari, Laterza
- Tarantelli E. (1986), *Economia politica del lavoro*, Torino, Utet
- Thirlwall A.P. (1986), *Balance-of-Payments Theory and the United Kingdom Experience*, London, Macmillan
- Tronti L. (2021), Investimenti, profitti e ripresa: il problema italiano. Un'analisi di lungo periodo, *Economia e politica*, n.21 <<https://shorturl.at/gst19>>
- Tronti L. (2019), Contro la recessione. Un patto per il lavoro a tre livelli, *Economia & Lavoro*, n.1, pp.41-52
- Verdoorn P.J. (1949), *Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro*, Milano, Ed. L'Industria

### Leonello Tronti

leonello.tronti@gmail.com

Docente di Economia del lavoro del Master di Diritto del lavoro e della Previdenza sociale (Sapienza Università di Roma) e condirettore della rivista *Economia & Lavoro* (Fondazione Giacomo Brodolini). È stato docente di Economia e politica del lavoro dell'Università Roma Tre, ha insegnato presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, le Università La Sapienza, LUISS e D'Annunzio. È stato presidente dell'Associazione italiana degli Economisti del lavoro (AIEL), Dirigente generale del Dipartimento della funzione pubblica, Segretario generale della Fondazione Giacomo Brodolini, Dirigente di ricerca dell'Istat, Assistente di Ezio Tarantelli all'Isel-Cisl. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche in Italia e all'estero.

# Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia

**Massimiliano Deidda**

INAPP

**Francesco Manente**

INAPP

**Manuel Marocco**

INAPP

**Massimo Resce**

INAPP

Il sistema di determinazione dei salari è in discussione in Italia. Le cause della stagnazione salariale sono diverse ma sicuramente è di fondamentale importanza anche il peculiare assetto istituzionale. Nello scritto, innanzitutto, è brevemente inquadrato il più recente sviluppo del contesto macroeconomico. Quindi, si considera l'andamento dei salari, utilizzando allo scopo dati OCSE per permettere anche una comparazione internazionale e poi la recente Direttiva sui salari minimi adeguati che si propone, tra l'altro, di promuovere la contrattazione collettiva. Proprio per rispondere a questa indicazione, sono presentati i risultati più aggiornati della attività che, da anni, l'Inapp svolge sul sistema di negoziazione collettiva.

*The wage-setting system is under discussion in Italy. Causes of wage stagnation are diverse, but the particular institutional framework is of paramount importance. In the paper, first of all, we consider briefly the most recent macroeconomic context. Then, we focus on wage trends, using OECD data also to allow an international comparison and then on the recent Directive on adequate minimum wages which aims, among others, to promote collective bargaining. Precisely to respond to the latter indication, we discuss the most updated results of the research activity which Inapp has been carrying out on this topic.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-4

## Citazione

Deidda M., Manente F., Marocco M., Resce M. (2023), Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.76-97

## Parole chiave

Contrattazione collettiva  
Relazioni industriali  
Salario

## Keywords

*Collective bargaining*  
*Industrial relations*  
*Wage*

## Introduzione

La questione salariale assume in Italia un rilievo specifico, poiché si lega alle problematiche di crescita della domanda interna e della produttività del lavoro (Resce 2018) ed è alla base delle nuove emergenze come quella del lavoro povero (Inapp 2022). Le cause sono diverse ma di sicuro è di fondamentale importanza anche il peculiare modello di determinazione delle retribuzioni, affidato, come accade in altri Paesi, al sistema di relazioni industriali (e quindi alla triangolazione tra i tre attori di questo sistema), ma in un anomalo contesto "anomico" (Treu 2019).

Com'è noto, il meccanismo di determinazione

salariale tiene – in maniera sempre più fragile – attorno ad una consolidata interpretazione dottrinale e giurisprudenziale che considera di immediato contenuto precettivo il primo comma dell'art. 36 della Costituzione e attribuisce ai c.d. minimi tabellari stabiliti nei CCNL una funzione equivalente a quella del salario minimo legale (Leonardi 2014). Grazie a questo meccanismo giurisprudenziale di estensione soggettiva, infatti, si è ovviato alla mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione sull'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi (Guarriello 2016), consentendo ai CCNL di essere applicati con efficacia generalizzata, almeno per i minimi retributivi.

Questo modello non è solo in discussione per la sua capacità di prevedere salari minimi adeguati nella parte bassa delle retribuzioni (soprattutto in una fase come questa contingente che, a seguito della crescita dell'inflazione, vede ridurre il potere di acquisto dei lavoratori), ma anche per le difficoltà che mostra nel garantire quel legame tra salari e produttività del lavoro – nella parte medio-alta delle retribuzioni – che rende improbabile l'invarianza nella distribuzione funzionale del reddito prevista dalla legge di Bowley, condizione che è alla base di una “crescita bilanciata” alla Kaldor (Tronti 2009; 2010; 2013).

Con l'intento di verificare le implicazioni del modello di *wage setting* nel paragrafo 1, è, innanzitutto, in breve aggiornato il più recente contesto macroeconomico, anche focalizzando l'attenzione sull'impennata inflattiva. Nel paragrafo successivo si considera l'andamento dei salari utilizzando allo scopo dati OCSE per permettere una comparazione internazionale. È chiara una stagnazione dei salari cui si affianca una dinamica debole della produttività del lavoro, fenomeni che impongono una riflessione sul modello di *wage setting* anche alla luce delle recenti novità in Europa.

Difatti, la centralità della questione – e le sue soluzioni – sono oramai di livello continentale e per questo si ricostruisce, nel terzo paragrafo, il contenuto della recente Direttiva sui salari minimi adeguati<sup>1</sup>. Questa, al di là del sistema di determinazione salariale nazionale in essere (legale o contrattuale), richiede di verificare, anche ‘dati alla mano’, la copertura della contrattazione collettiva in particolare di livello settoriale.

Proprio per rispondere a questa indicazione, nel successivo paragrafo sono presentati i risultati più aggiornati dell'attività che da anni l'Istituto svolge sul sistema di negoziazione collettiva: in primo luogo, sono presentate le evidenze ricavate da una consolidata indagine campionaria dell'Inapp sulla ‘tenuta’ della struttura della contrattazione collettiva prevista dal Protocollo del '93<sup>2</sup>; in secondo luogo, sono discussi i risultati delle attività di studio che l'Inapp realizza da diversi anni in particolare sul secondo livello di contrattazione, grazie ai dati amministrativi relativi alle istanze di accesso al regime fiscale agevolato in materia di premio di risultato (PdR). Brevi

conclusioni, infine, riconsiderano quindi lo ‘stato di salute’ di questo sistema, rimarcando la necessità di intervento legislativo che lo sostenga e promuova.

## 1. Il contesto macroeconomico, l'inflazione e le pressioni sulla contrattazione

Il contesto macroeconomico mondiale è condizionato da un lento recupero delle interruzioni nelle ‘catene del valore’ dovute alla pandemia del 2020 e dai nuovi shock legati alla contrazione dell'offerta mondiale di grano e di gas combustibile causati dal conflitto russo-ucraino che hanno effetti dirimenti sull'aumento generalizzato dei prezzi di tutta la filiera alimentare, il primo, e dell'intera produzione industriale il secondo, sia in Europa, e in Italia in particolare, che negli altri continenti. L'aumento dei prezzi alla produzione industriale e dei prezzi al consumo ha conseguenze su tutte le variabili macroeconomiche e ha portato i centri studi delle principali organizzazioni internazionali a rivedere al ribasso le stime della crescita del Prodotto globale per il 2023 e gli anni seguenti.

L'OCSE stima una crescita del Prodotto interno lordo globale intorno al 3,2% nel 2022 e un'ulteriore riduzione della crescita del prodotto mondiale, prevista nel 2023 al 2,6% e nel 2024 al 2,9% (OCSE 2023). Il Fondo monetario nelle previsioni macroeconomiche di aprile 2023 (IMF 2023a) considera un tasso di crescita mondiale del 2,8% nel 2023 (inferiore rispetto alla precedente previsione al 3,1%) e del 3,0% nel 2024. La Banca mondiale (World Bank 2023) – che non ha esitato a utilizzare il termine ‘stagflazione’ nel *Global Economic Prospects* di giugno 2022 – nel report di gennaio 2023, prevede una crescita mondiale destinata a ridursi ancora all'1,7% nel 2023.

Per quanto riguarda l'Europa, la Commissione europea, nel *Winter 2023 European Economic Forecast*, ha rivisto al rialzo le stime per il 2022 per l'UE e per l'Eurozona al 3,5%, e al ribasso per il 2023, in particolare: per l'UE allo 0,8% e per l'Eurozona allo 0,9%. La crescita del Prodotto interno lordo viene fissata, per l'UE all'1,6% e per l'Eurozona all'1,5% nel 2024. Per l'Italia, gli analisti che, dopo il rimbalzo del tasso di crescita del PIL al 6,7% nel 2021, stimavano

1 Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

2 Protocollo del 23 luglio 1993 tra Governo e Parti sociali, *Politica dei redditi e dell'occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo*.

una riduzione dell'indicatore nel 2022, hanno dovuto rivedere al rialzo le previsioni. Quelle della Commissione europea per l'Italia si attestano al 3,7% (precedentemente al 2,9%) nel 2022 e all'1,2% (precedente stima 0,8%) nel 2023. Per l'OCSE la crescita del PIL si attesta al 3,8% (4,6% precedente previsione) nel 2022, allo 0,6% nel 2023 e all'1,0% nel 2024. Per il Fondo monetario internazionale il 2022 si chiude con una crescita del 3,7% nel 2022 e si ferma: allo 0,7% nel 2023 e 0,8% nel 2024 (tabella 1).

L'Istat (2023) ha rivisto le stime di crescita del PIL italiano al 3,7% per il 2022 e all' 1,2% per il 2023. Infine, nel Documento di economia e finanza 2023 del Governo Meloni "la previsione tendenziale per il 2023 viene rivista al rialzo, allo 0,9 %, dallo 0,6 % del DPB".

L'esito finale degli aggiustamenti sul mercato delle monete e dei cambi, sui mercati finanziari e in quelli reali è al momento in massima parte imprevedibile. In Italia, in particolare, a causa della forte dipendenza di larga parte dell'industria dal gas come fonte di energia, si sono registrati aumenti di prezzo maggiori rispetto a quanto registrato nelle maggiori economie europee e questi aumenti di prezzo finiscono per trasmettersi all'intera economia (figura 1).

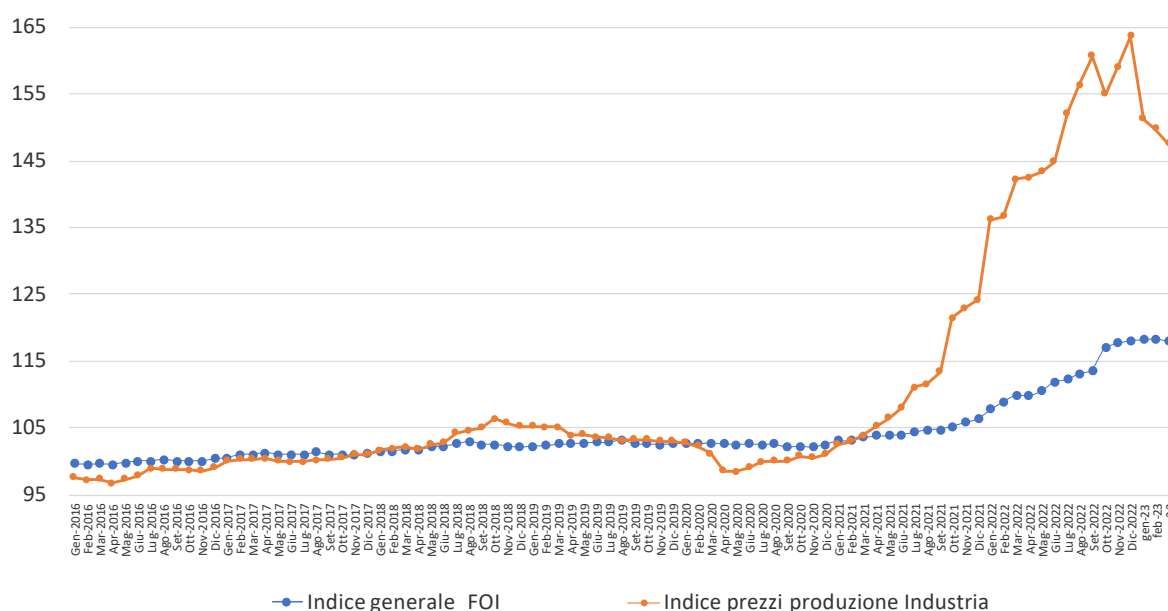
In una fase di crescita dell'inflazione generata da un incremento dei costi dei beni energetici, il sistema di determinazione salariale è l'asse cruciale che deve essere esaminato, nel più ampio contesto dei nuovi vincoli macroeconomici. L'incertezza che caratterizza il contesto internazionale, infatti, aumenta il rischio di

**Tabella 1. Stime del Prodotto interno lordo per il 2022 e 2023**

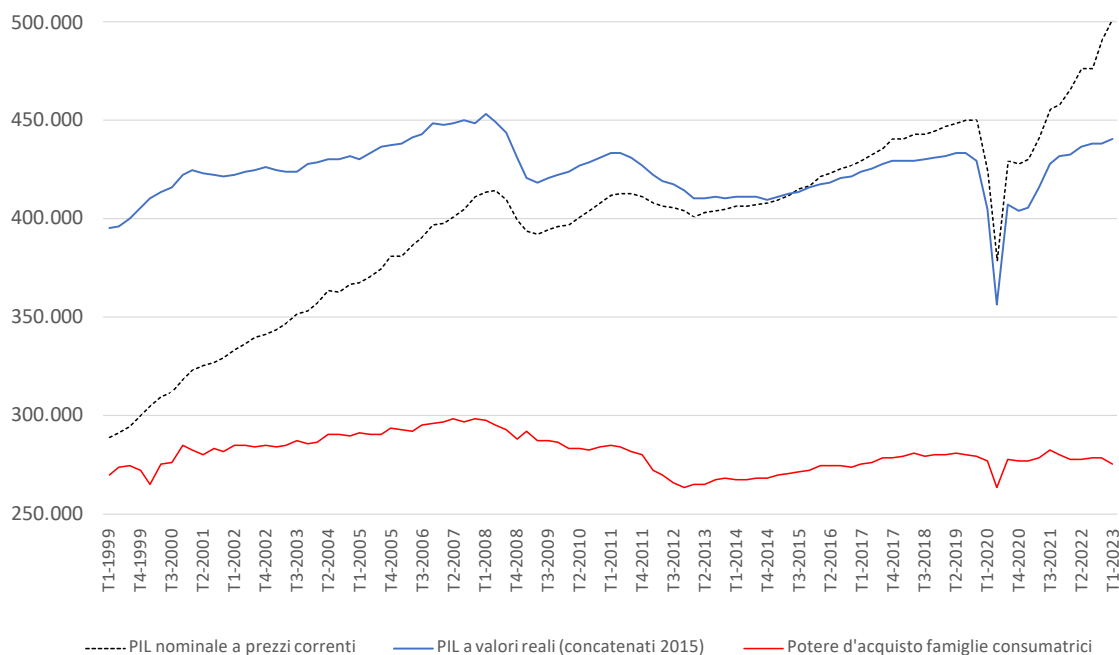
Fonte	Prodotto interno lordo globale		Prodotto interno lordo Italia	
	2022	2023	2022	2023
OCSE	4,6	0,2	3,8	0,6
IMF	3,0	0,7	3,7	0,7
Commissione europea	2,9	0,8	3,7	1,2
Istat	2,8	0,8	3,7	1,2
DEF 2023	-	-	3,7	0,9

Fonte: OCSE, IMF (2023b), European Commission (2023), Istat (2023), MEF (2023)

**Figura 1. Indice dei prezzi alla produzione dell'industria a confronto con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati e (base 2015=100). Dati mensili**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2023

**Figura 2. PIL nominale, reale e potere di acquisto famiglie consumatrici (eurox1000), T1 1999-T3 2022**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2023

una nuova fase di recessione dell'economia globale in uno scenario di inflazione che non ha precedenti dopo gli anni Settanta. L'inflazione incide sulle scelte tra consumo e risparmio, sulla composizione della spesa e sul potere di acquisto delle famiglie, sul credito, che diventa più costoso a causa dell'aumento dei tassi di interesse, e sul debito, che si svaluta in valore nominale (figura 2).

Le conseguenze per il lavoro e le famiglie, per i consumatori e i risparmiatori, meritano di essere analizzate e monitorate. Occorre vigilare in particolare sugli effetti 'regressivi' che l'inflazione ha sul potere d'acquisto delle famiglie e sulla fiscalità generale: "le spinte inflazionistiche colpiscono in modo disomogeneo le famiglie italiane, con effetti distributivi molto consistenti" (Simone e Pianta 2022).

Da questi fattori, e da quello istituzionale ricordato all'inizio, è importante partire per ricostruire la questione salariale nel nostro Paese.

## 2. La stagnazione salariale in Italia e il mancato legame con la produttività del lavoro

In un quadro macroeconomico così complesso, influenzato da shock esogeni, profondi negli effetti

così come rapidi nella diffusione su scala globale, la questione salariale assume una nuova importanza (Inapp 2022).

La stagnazione salariale caratterizza la nostra economia ormai da un trentennio e oggi aumentano le preoccupazioni a causa, come detto, delle recenti spinte inflazionistiche che minano il potere di acquisto soprattutto dei lavoratori dipendenti.

L'Italia, seppure tra il 1991 e il 2022 abbia conosciuto un incremento dei salari nominali del 107,5<sup>3</sup>, ha registrato una crescita dei salari reali pressoché nulla, pari all'1%<sup>4</sup>, a differenza dei Paesi dell'area OCSE dove i salari reali sono cresciuti in media del 32,5%.

Questo andamento presenta una dinamica composta. Nell'ultimo 'trentennio' in tre momenti storici si è registrata una decrescita dei salari in termini reali. Il primo tra il '91 e il '95 con un flessio del -5%. Si tratta di un periodo storico ricco di mutamenti importanti, tra cui l'istituzione dell'Unione europea, in cui si colloca anche l'avvio del modello italiano di *wage setting* basato sul doppio livello di contrattazione che determina i livelli salariali e che in sostanza è ancora vigente. Il secondo tra il 2010 e il 2012 con una decrescita del -4,7% che si è concen-

3 Dataset Average annual wages, Current prices in NCU dell'OCSE, ultima consultazione giugno 2023 (<https://stats.oecd.org/>).

4 Dataset Average annual wages "2022 constant prices and NCU" o "In 2022 constant prices at 2022 USD PPPs" dell'OCSE, ultima consultazione giugno 2023 (<https://stats.oecd.org/>).



trata proprio negli anni successivi alla crisi mondiale del 2008 nota come *great recession*. Infine, il terzo nell'anno della pandemia da Covid-19 con un -4,8% registrato nel solo 2020. In quest'anno si registra anche la differenza più ampia con la crescita dell'area OCSE con un -33,6% (figura 3).

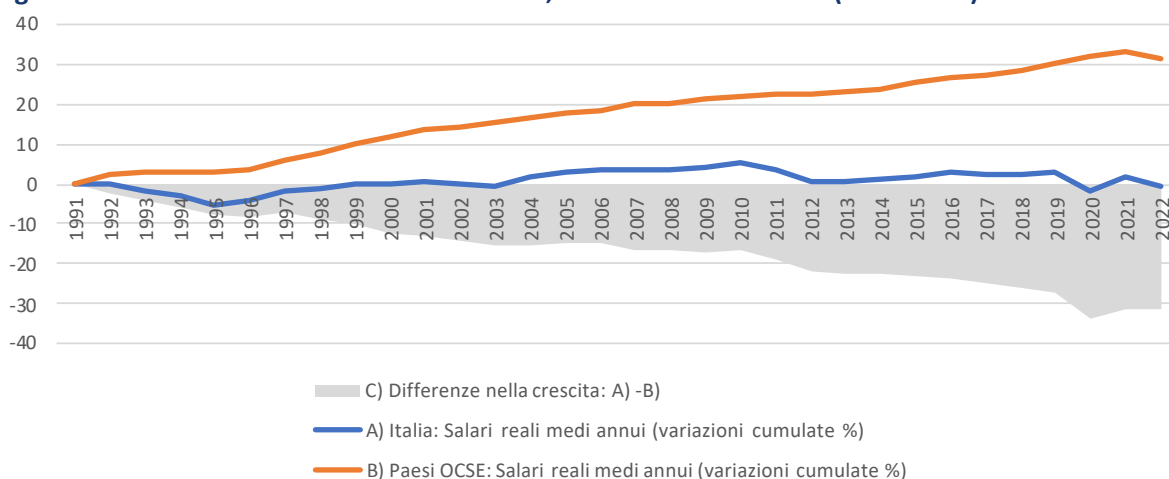
Alla stagnazione salariale si aggiunge la problematica della contenuta crescita della produttività che rappresenta ormai un aspetto strutturale delle economie occidentali, ma soprattutto della nostra economia. Dal Dopoguerra fino agli anni Settanta la crescita della produttività in Italia è stata più sostenuta della media europea (Resce 2018). Diver-

samente, a partire dal 2000, l'andamento è stato pressoché stazionario mentre quello delle principali economie del G7 ha continuato a crescere, segnando una distanza massima raggiunta nel 2021 di 23,7 punti percentuali (figura 4)<sup>5</sup>.

Seppure in maniera contenuta, la produttività del lavoro comunque è cresciuta più dei salari (figura 5). Si può osservare un avvicinamento delle curve (differenza di crescita minima) soprattutto nel 2009 e nel 2020, determinato con molta probabilità da effetti di *labour hoarding*<sup>6</sup> durante le crisi.

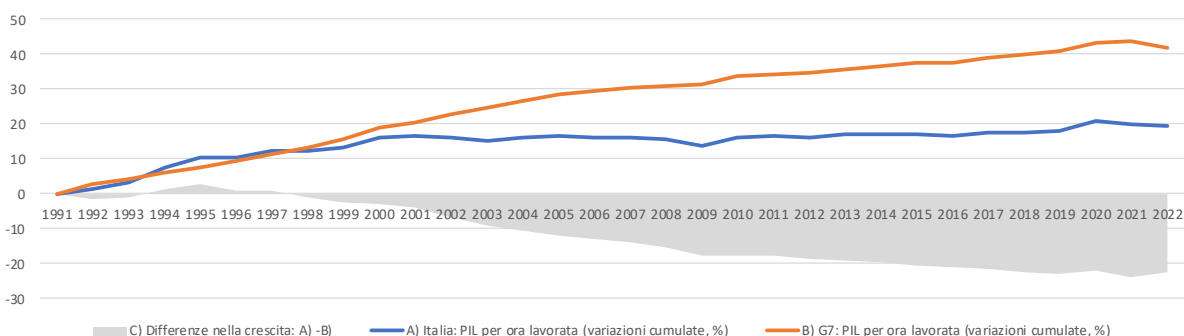
La figura sostanzialmente mostra che i meccanismi di aggancio dei livelli salariali alla performance

**Figura 3. Andamento salari reali medi annuali, variazioni cumulate % (1991-2022)**



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

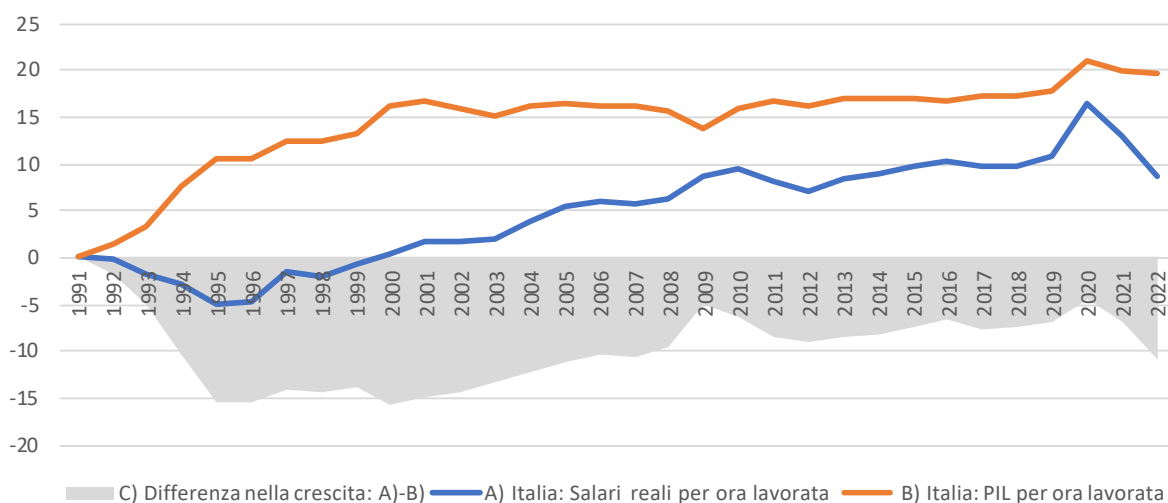
**Figura 4. Andamento produttività del lavoro – variazioni cumulate % (1991-2022)**



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

5 In questa sede si tralascia l'annoso dibattito sulle determinanti della produttività e sugli indicatori più adatti alla misurazione della produttività del lavoro, che comunque porterebbero allo stesso risultato, poiché l'interesse verte più sulle condizioni previste dalla contrattazione per determinare una crescita della produttività.

6 Si tratta di una tendenza (favorita da politiche pubbliche) delle imprese, registrata principalmente nel nostro Paese e in Germania, a trattenere manodopera inutilizzata in tempo di crisi, per cui la produttività del lavoro cresce meno velocemente dei salari.

**Figura 5. Andamento della produttività del lavoro e dei salari reali in Italia – variazioni cumulate % (1991-2022)**

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

del lavoro previsti dal Protocollo del '93 non sono tali da assicurare la crescita dell'intera retribuzione in linea con la produttività (l'unica condizione che può mantenere l'invarianza delle quote distributive). Per garantire la condizione non bastano premi ad hoc, è necessario che l'intera retribuzione (minimi inclusi) cresca nella misura della crescita della produttività.

Le cause di una dinamica salariale così contenuta possono essere diverse, quelle che evidenziamo in questa sezione attengono agli istituti del mercato del lavoro e in particolare al modello di *wage setting* italiano.

Com'è noto il meccanismo di negoziazione dei salari, fin dal Protocollo del '93, prevede due livelli negoziali specializzati e non sovrapposti con istituti diversi e non ripetitivi. Mentre al primo livello (CCNL) spetta di stabilire i minimi retributivi, nel secondo (nell'azienda o nel territorio) viene contrattato il salario di risultato legato a incrementi di produttività, di qualità e di altri elementi di competitività.

Per comprendere meglio l'efficacia di questo modello è opportuno verificare il grado di radicamento dei due livelli di contrattazione. D'altro canto, da tempo – come si dirà nel paragrafo che segue – la contrattazione collettiva è un *sorvegliato speciale* delle istituzioni europee.

### 3. Europa, salari e contrattazione collettiva

Già la *great recession*, innescata dalla crisi finan-

ziaria scoppiata sul finire del primo decennio degli anni Duemila, aveva accelerato tendenze *sottotraccia* che la dottrina (Biagi 1999) aveva da tempo evidenziato e cioè i vincoli europei alla flessibilità delle politiche di bilancio e fiscali, sempre più rigorosi, finiscono per aumentare l'importanza relativa della flessibilità del mercato del lavoro, al fine di garantire la competitività dei sistemi economici. La presenza di questi vincoli, esaltata dalla sofferenza economica, ha determinato quindi la progressiva attrazione delle dinamiche retributive, e del ruolo di autorità salariale della contrattazione collettiva, nella sfera di sorveglianza macroeconomica della UE, appunto, quale fattore di competitività dei costi (European Commission 2015). Semplificando, poiché in nessuno Stato membro, e certamente non a livello europeo, è possibile determinare per legge il livello generale dei salari – se non attraverso il salario minimo legale e l'intervento sul settore pubblico – l'opzione politica residuale è l'interferenza con i sistemi nazionali di contrattazione collettiva (Rödl e Callsen 2016).

Durante quella crisi, in linea con l'approccio di *austerità* e di rafforzamento della sorveglianza finanziaria (la c.d. Nuova governance economica europea), l'invito rivolto agli Stati membri era in sostanza volto ad allineare i meccanismi di *wage setting* all'andamento della produttività e cioè a favore di dispositivi retributivi sensibili alle condizioni di merca-

to aziendali attraverso il decentramento degli assetti contrattuali (Eurofound 2014)<sup>7</sup>. Si tratta peraltro di una indicazione strategica di carattere generale, sposata sin dal Patto Euro Plus del 2011. In effetti, un'attenta analisi documentale ad ampio spettro svolta di recente (Jordan *et al.* 2021) mostra che quell'approccio, almeno fino al 2019, sia stato ancora dominante, seppure in maniera disomogenea: sicché, secondo questi Autori, persiste, nell'ambito delle procedure di sorveglianza macro-economica europea, una pressione verso il decentramento degli assetti della contrattazione collettiva e la mitigazione salariale.

Tuttavia, uno spiraglio più recente ci pare innegabile. Sintomatico in proposito il caso della Romania: a seguito dell'adozione di una legislazione sul dialogo sociale che indeboliva le istituzioni della contrattazione collettiva settoriale di quel Paese durante il periodo del programma di assistenza finanziaria europea del 2011, una nuova legge, trascorso un decennio, tenta ora di restaurare quelle stesse istituzioni. La sua approvazione è anche il risultato di un costante e sempre più dettagliato invito europeo a intervenire per contrastare l'eccessiva debolezza del dialogo europeo in quel Paese, sino al punto di svolta più recente: i fondi del Piano di ripresa e resilienza romeno sono stati in parte condizionati proprio all'approvazione di una nuova legge sul dialogo sociale (De Spiegelaere 2023).

Con la più recente crisi sanitaria sembra, cioè, rilevabile una sorta di 'cambiamento di paradigma' nella strategia di *crisis management* (Schulten e Müller 2021), strategia, d'altro canto, che si è mossa nel diverso contesto del Pilastro europeo dei diritti sociali, il quale, perlomeno, mostra una maggiore attenzione a questo ambito dell'azione politica europea (Bronzini 2018). La 'cartina di tornasole' è la Direttiva (UE) 2041/2022 sui salari minimi adeguati, pubblicata il 25 ottobre 2022<sup>8</sup>, ove si afferma che: "[...] la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata" (*Considerando* n.16). Questa affermazione rappresenta plasticamente il 'nuovo paradigma'.

Conviene richiamare altre parti della Direttiva per chiarire l'approccio europeo. L'obiettivo dell'in-

tervento è: "colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo" al fine di "migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'Unione (...) prevenire e ridurre le disuguaglianze retributive e sociali (...) promuovere il progresso economico e sociale e la convergenza verso l'alto" (*Considerando* n. 7, sempre di seguito indicati in parentesi).

Infatti, affrontando e contrastando l'inadeguatezza della copertura nonché dei livelli dei salari minimi – che incidono negativamente su equità e progresso economico e sociale – si combatte contro alcuni *mali* recenti dei mercati del lavoro moderni, anche essi individuati: la povertà lavorativa (n. 9), che si accanisce, discriminando, su alcuni gruppi individuati (donne, giovani, migranti, genitori soli, lavoratori scarsamente qualificati, persone con disabilità) (n. 10); il divario retributivo e pensionistico di genere (sempre n. 10) e l'impatto negativo della pandemia di Covid-19 sul settore dei servizi e sulle PMI, che già registravano un'alta percentuale di lavoratori che percepiscono un salario basso o minimo (n. 11). Accanto a queste questioni, si aggiungono i limiti specifici degli strumenti in essere (i regimi legali di determinazione o la contrattazione collettiva salariale), che non sempre raggiungono il proprio scopo. Di recente, in alcuni Paesi il salario minimo legale non ha garantito un reddito sufficiente a superare la soglia di rischio di povertà (n. 13), mentre si registrano, più o meno alti, tassi di inosservanza della disciplina legale o collettiva (per questi ultimi si stima che la percentuale di lavoratori non coperti vari tra il 2% e il 55 % del totale dei lavoratori) (n. 14).

In particolare, il già ricordato *Considerando* 16 'suona' come un avvertimento per il nostro Paese: la Direttiva pur riconoscendo, come detto, il ruolo essenziale della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale, stigmatizza, quanto, da anni, alcune istituzioni internazionali e una parte della comunità scientifica osservano con grande preoccupazione e cioè: "[...] negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite". L'individuazione delle cause di questa inesorabile involuzione suscita riflessioni, perché ricollegabili anche a specifiche politiche *anti-labour*, rispetto alla promozione di alcune delle quali – va ribadito – le stesse istituzioni europee non sono del tutto esenti.

7 Per approfondimenti sull'interferenza della Nuova governance economica europea e del Semestre europeo sui sistemi nazionali di determinazione salariale sia consentito rinviare, anche per richiami bibliografici, a Marocco (2017).

8 Reperibile al link <https://bit.ly/3PLdGNH>.

Spostando l'attenzione alla parte dispositiva della Direttiva<sup>9</sup>, sono di particolare interesse due norme (Orlandini e Meardi 2023). Tra le norme generali, la cui disciplina, cioè, è applicabile al di là del sistema di *wage setting* nazionale, l'art. 4 che materializza l'obiettivo generale della Direttiva volto alla promozione della contrattazione collettiva salariale. L'articolo si compone di due commi: il primo, comunque applicabile, è di contenuto programmatico ed è volto alla tutela del diritto alla contrattazione collettiva, secondo canoni già assicurati dalla disciplina internazionale in materia. Il secondo invece prevede due adempimenti innovativi, ma, con una tecnica legislativa più tipica di un documento di *soft law*, li condiziona al mancato raggiungimento di un parametro quantitativo. Si tratta di un indicatore utilizzato a livello internazionale per verificare lo stato di salute dei sistemi di contrattazione collettiva<sup>10</sup>, sicché i contratti collettivi dovranno coprire almeno l'80% dei lavoratori cui dovrebbe applicarsi, secondo la prassi nazionale, la stessa contrattazione. Il mancato raggiungimento di questo indicatore di efficacia, in primo luogo, determina l'obbligo di introdurre – per legge, previa consultazione con le Parti sociali, tramite un accordo con le stesse – un “quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva”. La previsione è piuttosto generica così da sembrare quasi priva di contenuto precettivo o, meglio, ripetitiva di quanto previsto nel comma precedente. In secondo luogo, ancora con una tecnica tipica della *soft law*, se scatta il *campanello d'allarme*, deve essere predisposto un *Piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva*. Il piano – in analogia con le procedure del c.d. Dialogo sociale europeo (154 TFUE) – contiene “un calendario chiaro e misure concrete” per aumentare progressivamente il tasso di copertura ed è oggetto di revisione periodica (almeno ogni cinque anni). Tali aggiornamenti sono resi pubblici

e vanno notificati alla Commissione. Peraltro, i *Considerando* chiariscono – se ce ne fosse bisogno – che dalla soglia non può essere fatto discendere in capo alle Parti sociali alcun obbligo a contrarre (n. 25).

Questa parte dell'art. 4 si lega a quanto previsto dalla seconda norma di particolare interesse ai nostri fini, l'art. 10, in tema di monitoraggio e raccolta dei dati, che fissa, per così dire, una sorta di capitolato per l'esecuzione di un servizio di raccolta dati. Non solo viene dettato un preciso cronoprogramma<sup>11</sup>, ma l'articolo entra nel dettaglio delle variabili che gli Stati membri devono fornire alla Commissione: queste risultano differenziate a seconda del modello domestico adottato<sup>12</sup> e sono comunque da disaggregare “per genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell'impresa e settore”. I dati, che potranno essere forniti anche ove venga adottato il sopra ricordato Piano d'azione, verranno utilizzati dalla Commissione, ogni due anni, per relazionare al Parlamento europeo e al Consiglio. Si cerca, grazie a queste informazioni, di sopperire al tradizionale e generalizzato *vuoto informativo* circa queste stesse variabili, questione che riguarda molti Paesi europei e non solo.

Poste queste premesse, e gli obblighi che ricadranno sull'Italia una volta recepita la Direttiva, è evidente l'importanza di una verifica dello stato di salute della contrattazione collettiva in Italia.

#### 4. Lo ‘stato di salute’ della contrattazione collettiva in Italia e le difficoltà di radicamento del secondo livello

Come altri Paesi, anche in Italia si riscontra in materia una certa lacuna informativa, alimentata, peraltro, dall'anomia del sistema di Relazioni industriali nel complesso, che, come detto, costituisce una cifra tipica italiana.

Per superare questo vuoto informativo, è legittimo l'affidamento agli esiti della previsione introdotta nel

9 Limiti di spazio non consentono di esaminare l'intero atto. Per approfondimenti si vedano gli interventi raccolti nel n. 2/2022 della rivista *Lavori Diritti Europa* reperibile al link <https://shorturl.at/jAIOT>.

10 Tasso di copertura della contrattazione collettiva e cioè la “percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali” (art. 3, punto 5, Direttiva 2041/2022).

11 Ordinariamente i dati andranno forniti ogni due anni, prima del 1° ottobre del biennio di riferimento. La prima relazione dovrà riguardare il triennio 2021-2023 ed andrà trasmessa entro il 1° ottobre 2025.

12 Tutti dovranno comunicare il tasso e lo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva. In caso di salario minimo legale va comunicato: il livello e la percentuale di lavoratori coperti; una descrizione delle variazioni e delle trattenute esistenti e dei motivi della loro introduzione, nonché la quota di lavoratori interessati. In caso di salario contrattuale: le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario o una loro stima; la percentuale di lavoratori da esse coperta o una loro stima; il livello dei salari dei lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti.

2020<sup>13</sup>, che ha istituito il c.d. codice alfanumerico unico dei CCNL<sup>14</sup>. Grazie a quella previsione, che ha finalità antielusive e di certezza del diritto applicabile (Faioli 2021), i datori di lavoro devono utilizzare il codice alfanumerico risultante all'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel, nell'ambito di due importanti adempimenti amministrativi di tipo informativo: le comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali su attivazione, trasformazione e cessazione dei contratti di lavoro e nelle denunce retributive mensili all'Inps.

In attesa, e a corredo di queste indicazioni, possono essere utili, innanzi tutto, le informazioni ricavabili da un'indagine campionaria dell'Inapp, che consente di fornire un primo quadro informativo relativo al contesto in cui opera il modello di decentramento organizzato.

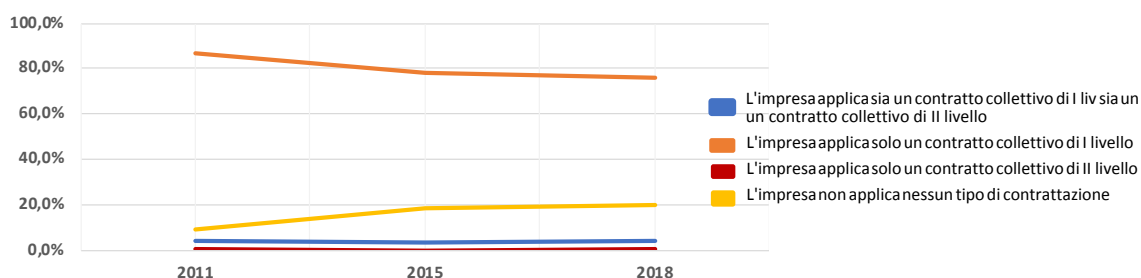
Il riferimento è all'indagine Inapp *Rilevazione su imprese e lavoro* (RIL), che studia le caratteristiche della domanda di lavoro e il comportamento delle imprese in Italia. Una sezione del questionario somministrato alle aziende si concentra sulle relazioni sindacali e sulla contrattazione collettiva. La scelta metodologica per l'analisi è quella di considerare tutte le imprese con 2 o più dipendenti, comprese le micro-imprese, per valutare l'ampiezza del campo di applicazione aziendale della contrattazione collettiva nel suo complesso<sup>15</sup>. Esaminando le tre wave di RIL più recenti, la figura 6 mostra l'andamento nel tempo delle risposte relative all'applicazione di un contratto di settore o di un contratto del

secondo livello nelle aziende intervistate, raggruppate in quattro diverse ipotesi (cluster) sulla base dei contratti applicati: aziende che dichiarano di applicare entrambi i livelli di contrattazione; quelle che applicano solo il CCNL; quelle che dichiarano il solo contratto di secondo livello e, infine, quelle che non applicano alcun contratto collettivo.

Si osserva una scarsa diffusione del secondo livello di contrattazione (sul punto si veda anche più avanti nel testo), ma sorprende anche la quota di imprese la quale dichiara di applicare entrambi i livelli di contrattazione (1° cluster), che è bassa e stabile nel tempo. Sotto questo profilo, è evidente che il modello del doppio livello di contrattazione (*Two-Tier Bargaining Structure*) è limitato ad un nucleo di imprese e non supera una soglia critica (attorno al 4%), probabilmente legata alla dimensione dell'impresa in Italia.

In sostanza, i dati RIL confermano che il sistema della negoziazione collettiva in Italia continua ad essere centralizzato e cioè imperniato sul primo livello (2° cluster). Nonostante ciò, le successive tornate dell'indagine hanno evidenziato una diminuzione della quota di imprese che dichiarano di applicare un CCNL; e non a caso questo disinteresse si riflette nella crescita della quota di imprese che, nonostante il tradizionale meccanismo giurisprudenziale di estensione dell'ambito soggettivo di applicazione dei minimi stabiliti nella contrattazione settoriale<sup>16</sup>, dichiarano di non applicare alcuna tipologia di contrattazione (4° cluster).

**Figura 6. Quota di imprese che dichiarano di applicare un contratto collettivo (2011-2018)**



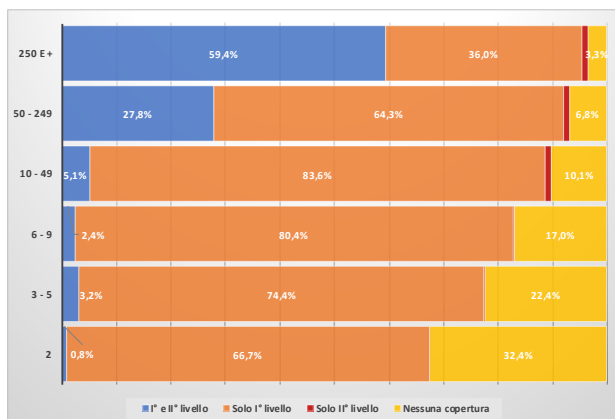
Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL

13 Art. 16-quater, D.L. n.76/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020. Vedi inoltre la circolare Inps n.170 del 12 novembre 2021 che ha dettato le modalità operative per l'adempimento.

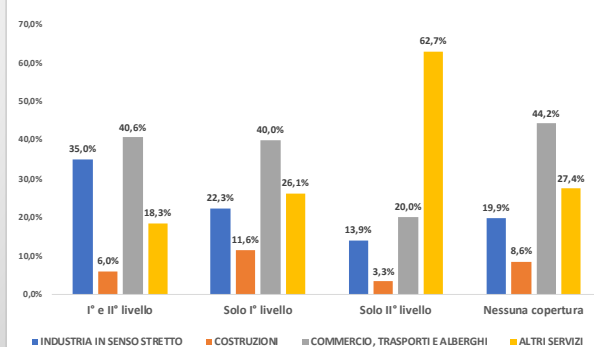
14 Sia consentito rinviare per approfondimenti a Inapp *et al.* (2022).

15 L'universo campionario utilizzato, costituito da 24.643 imprese con 2 o più dipendenti, assicura stime efficienti per l'analisi della contrattazione collettiva nel suo complesso.

16 Dovrebbe incidere anche il c.d. minimale contrattuale a fini contributivi di cui all'art. 1, comma 1, del D.L. n. 338/1989, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 3/1989. Nella prassi oramai consolidata tale norma va interpretata nel senso che: "[...] anche i datori di lavoro, non aderenti, neppure di fatto, alla disciplina collettiva [...] sono obbligati, agli effetti del versamento delle contribuzioni previdenziali e assistenziali, al rispetto dei trattamenti retributivi stabiliti dalla citata disciplina collettiva" (così per l'anno in corso la Circolare Inps n. 15/2022).

**Figura 7. Distribuzione delle imprese per tipologia di contratto applicato e classe di dipendenti (2018)**


Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL

**Figura 8. Distribuzione settoriale delle imprese in base alla tipologia di contratto applicato (2018)**


L'analisi è stata replicata in base alla dimensione aziendale (figura 7), al settore di attività (figura 8) e all'area geografica di appartenenza delle imprese (figura 9), considerando l'ultima wave disponibile di RIL (2018). Osservando la dimensione aziendale, emerge uno scenario in cui le imprese più piccole (comprese quelle micro) dichiarano di applicare solo la contrattazione settoriale (2° cluster), mentre per le aziende con 50-249 dipendenti l'alternativa è tra lo stesso 2° cluster e l'applicazione di entrambi i livelli di contrattazione (1° cluster).

Le grandi imprese (classe dimensionale 250 e oltre) applicano in primo luogo il modello *Two Tier* e poi la sola contrattazione settoriale. Si evidenzia che la frequenza del gruppo di imprese che applica solo il secondo livello di contrattazione (3° cluster) aumenta al crescere della dimensione aziendale, raggiungendo la quota percentuale maggiore nelle grandi imprese, mentre l'assenza di copertura contrattuale dichiarata è particolarmente alta tra le micro-imprese.

La composizione per settori dei singoli cluster evidenzia che il doppio livello di contrattazione (1° cluster) e la contrattazione settoriale (2° cluster) sono sorrette dal Commercio. Tra le aziende che hanno dichiarato il solo secondo livello prevale il settore 'Altri servizi', mentre tra quelle che rispondono di non applicare alcun contratto (4° cluster) il Commercio è il settore principale. L'ultimo cluster è quello, tra i quattro individuati, più eterogeneo dal punto di vista settoriale.

Infine, si osserva che la distribuzione territoriale evidenzia una forte concentrazione delle imprese che seguono il modello *Two Tier* nel Nord Italia, che, allo stesso tempo, rappresenta l'area in cui è più alta la quota di imprese che dichiara di non applicare alcun contratto collettivo.

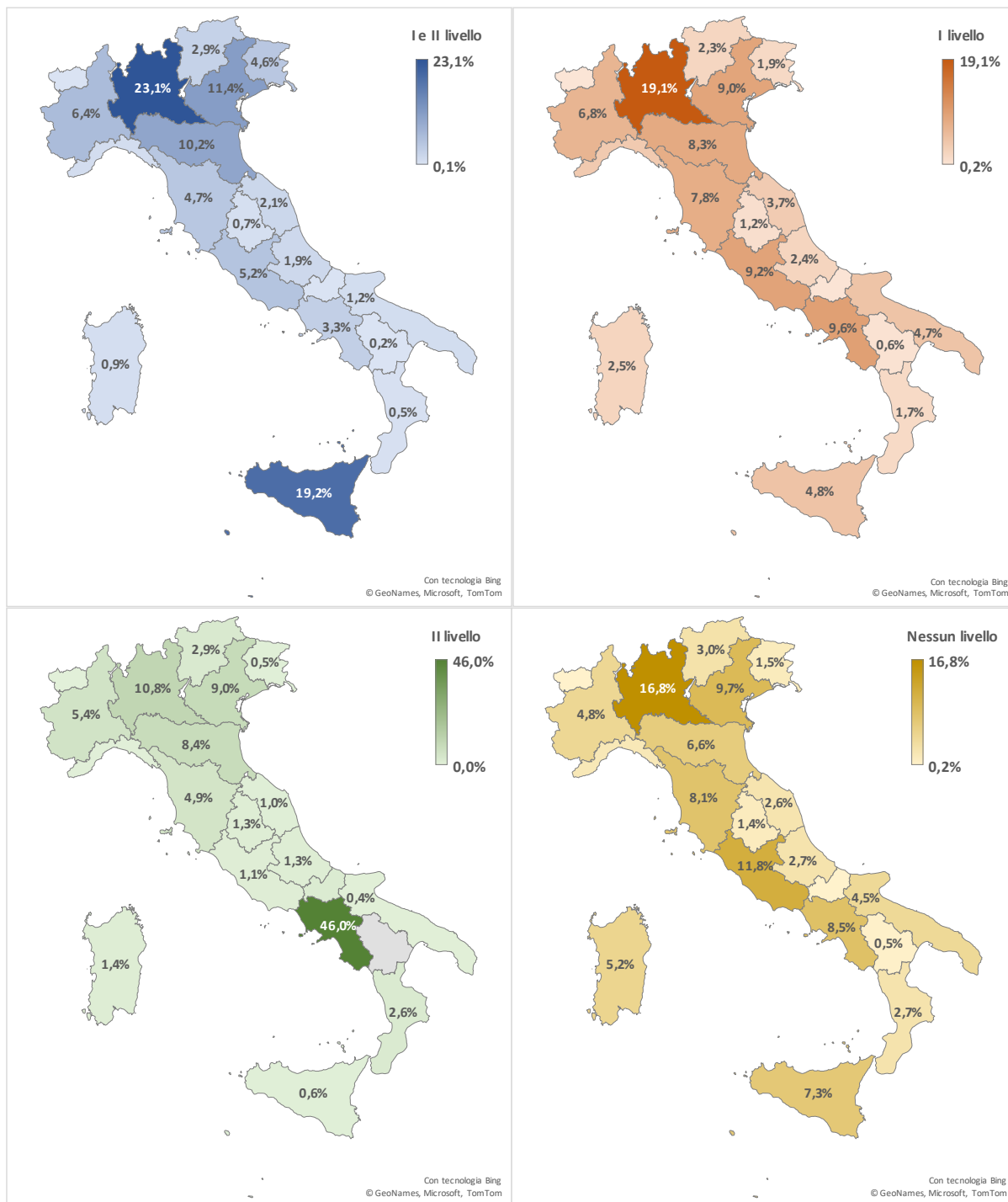
A complemento di queste evidenze, possono essere utilizzati i risultati di un'attività consolidata che l'Inapp svolge, sulla base di dati di tipo amministrativo, in materia di contrattazione collettiva di secondo livello sul premio di risultato (PdR).

Sebbene si tratti di una parte del tutto – solo la negoziazione, appunto, in materia di PdR – tuttavia le analisi permettono di verificare il principale compito che l'Accordo del '93 affidava a questo livello, ovvero disciplinare: "Le erogazioni [...] correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività [...], nonché ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa".

Infatti, con la L. n. 208/2015 e la L. n. 232/2016 (legge di Bilancio per l'anno 2016 e per l'anno 2017<sup>17</sup>) il Legislatore reintroduce, a titolo definitivo dopo una fase sperimentale, la tassazione agevolata dei premi di risultato. Ai premi di risultato previsti da contratti collettivi di secondo livello è riconosciuta l'imposta sostitutiva del 10%. Oggi, la nuova legge di Bilancio L. n. 197/2022 ha potenziato ancora la misura

17 La legge di Bilancio per il 2017, in particolare, ha aumentato (da 50.000 a 80.000 euro lordi annui) il limite dei redditi di lavoro per i beneficiari dell'incentivo; ha elevato da 2.000 a 3.000 euro lordi il limite massimo di importo soggetto a tassazione agevolata (nel caso di aziende che prevedono forme di partecipazione dei lavoratori, il limite è innalzato da 2.500 a 4.000 euro).

**Figura 9. Distribuzione territoriale delle imprese in base alla tipologia di contratto applicato (2018)**



Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL

dimezzando al 5% l'aliquota fiscale sostitutiva.

In riferimento a questa misura è stata prevista un'azione di monitoraggio basata sul repository at-

tivato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), quale strumento di raccolta di alcune informazioni di sintesi degli accordi siglati<sup>18</sup>. Partendo,

18 Il Decreto interministeriale del 25 marzo 2016 ha previsto la trasmissione obbligatoria di una scheda di conformità con i principali elementi definiti nel contratto di secondo livello.

**Tabella 2. Contratti presentati per tipologia contrattuale, istanze e beneficiari coinvolti (2016-2022)**

TIPOLOGIA CONTRATTO	Istanze		Media	Beneficiari	
	n.	%		n.	%
Aziendale	80.075	84,2%	145	11.582.045	92,6%
Territoriale	15.010	15,8%	62	928.394	7,4%
Totale	95.085	100%	132	12.510.439	100,0%

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato, versione marzo 2023

da questo dataset con opportune operazioni di integrazione informativa è possibile leggere, per tipologia di contratto di secondo livello (aziendale e territoriale), il numero di istanze presentate e il numero di beneficiari con i dettagli distributivi per dimensione aziendale, settore economico e localizzazione territoriale.

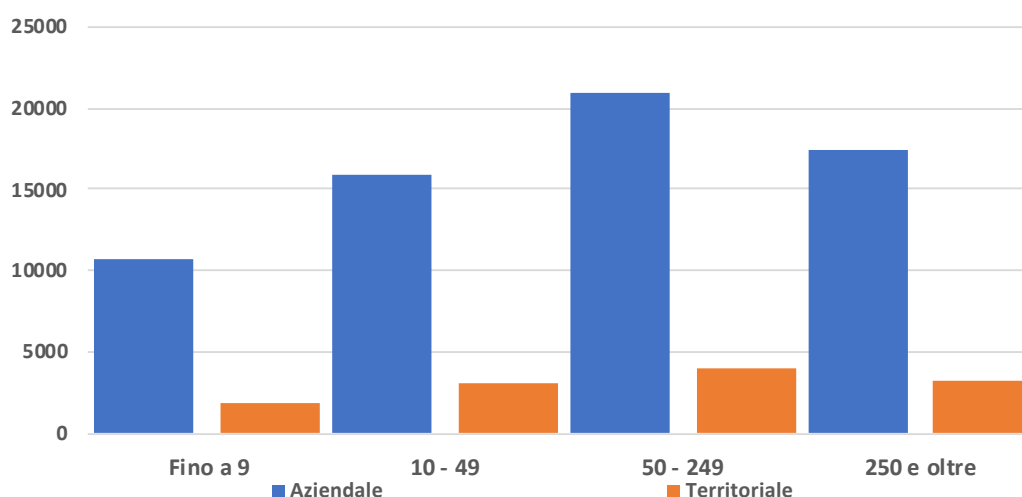
Nel periodo da giugno 2016 a settembre 2022, 95.085 istanze sono state presentate da 28.799 imprese<sup>19</sup> (tabella 2). La maggior parte riguarda contratti aziendali (84,2% in termini di istanze e 92,6% in termini di beneficiari coinvolti), mentre i contratti territoriali rappresentano solo una parte residuale (15,8% in termini di istanze e 7,4% in termini di beneficiari coinvolti).

Nonostante abbia una portata limitata, anche l'adesione alla contrattazione territoriale presenta lo stesso andamento della contrattazione aziendale: come mostra la figura 10, aumenta al crescere delle dimensioni aziendali.

Sebbene la contrattazione territoriale dovrebbe svolgere un ruolo significativo nel coinvolgimento delle micro e piccole imprese, è la contrattazione aziendale, e in particolare quella promossa dalle medie e grandi imprese, a costituire il fulcro dell'intero sistema di decentramento contrattuale, grazie alla propria capacità di coinvolgere il maggior numero di beneficiari finali (figura 11).

Considerata la struttura della nostra economia, caratterizzata da un nanismo dimensionale delle imprese, questa circostanza spiegherebbe in buona parte il mancato radicamento della contrattazione decentrata.

La figura 12 mostra che, dal punto di vista settoriale, le attività manifatturiere registrano il maggior numero di beneficiari coinvolti con il 34%, seguite dal commercio e dalle attività professionali, scientifiche e tecniche con l'8%, il trasporto e magazzinaggio

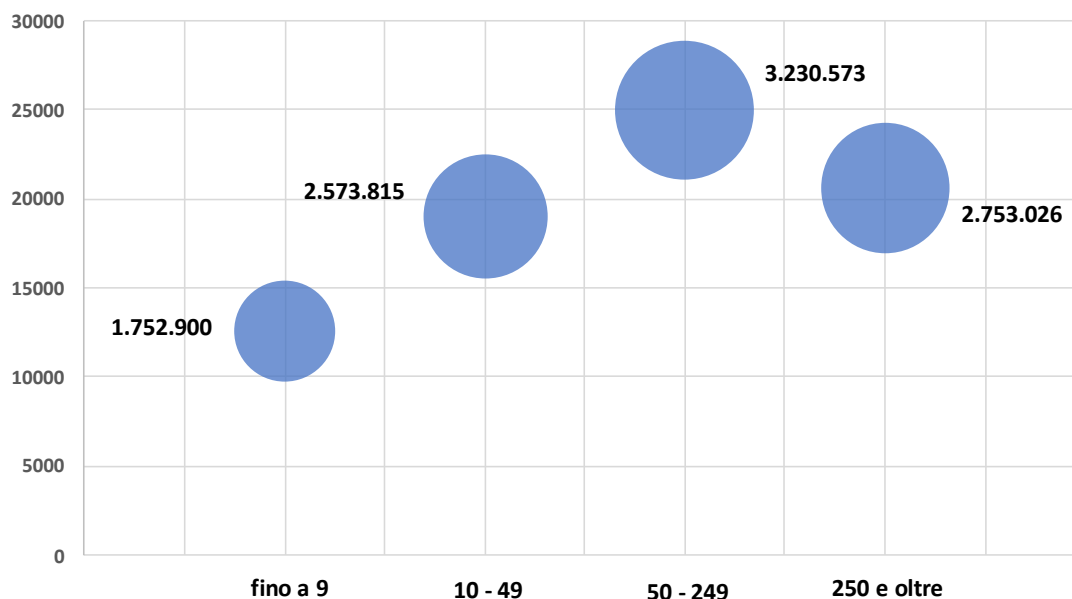
**Figura 10. Distribuzione contratti per tipologia contrattuale e per dimensione aziendale (2016-2022)**

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato, versione marzo 2023

19 Mentre il numero di imprese è netto, il dato riguardante le istanze e i beneficiari è un dato lordo e cumulato rispetto al periodo di analisi. In sostanza un'impresa può aver depositato più istanze relative ad annualità differenti, a tipologie di dipendenti differenti, a sedi territoriali differenti. Per individuare la copertura annuale dei dipendenti beneficiari, per i quali è previsto un PdR, nella successiva figura 14 è stata evidenziata la distribuzione annuale dei beneficiari per regione.

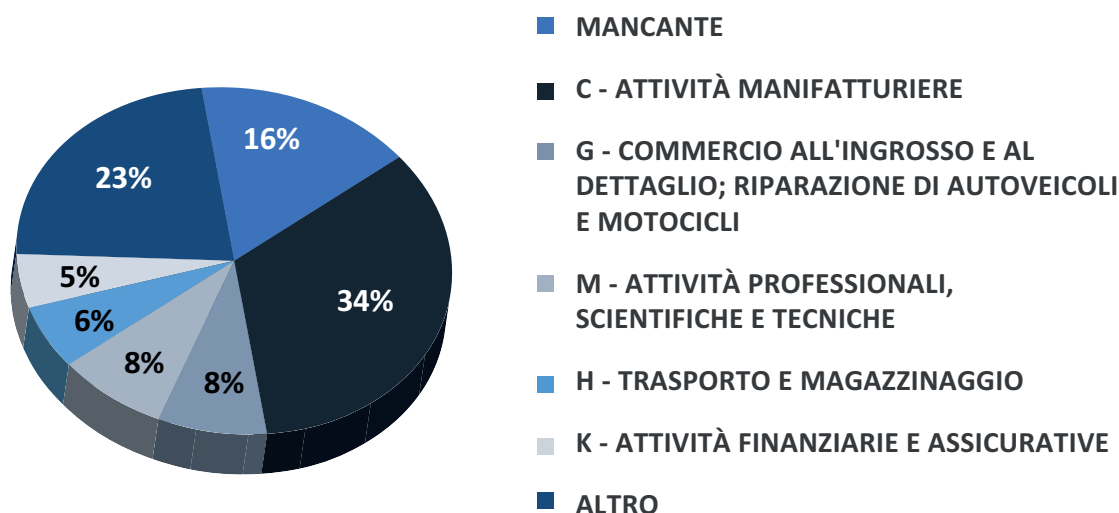


**Figura 11. Distribuzione contratti per numero di istanze, beneficiari e dimensione aziendale (2016-2022)**



Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

**Figura 12. Distribuzione contratti per beneficiari coinvolti e settore economico (2016-2022)**

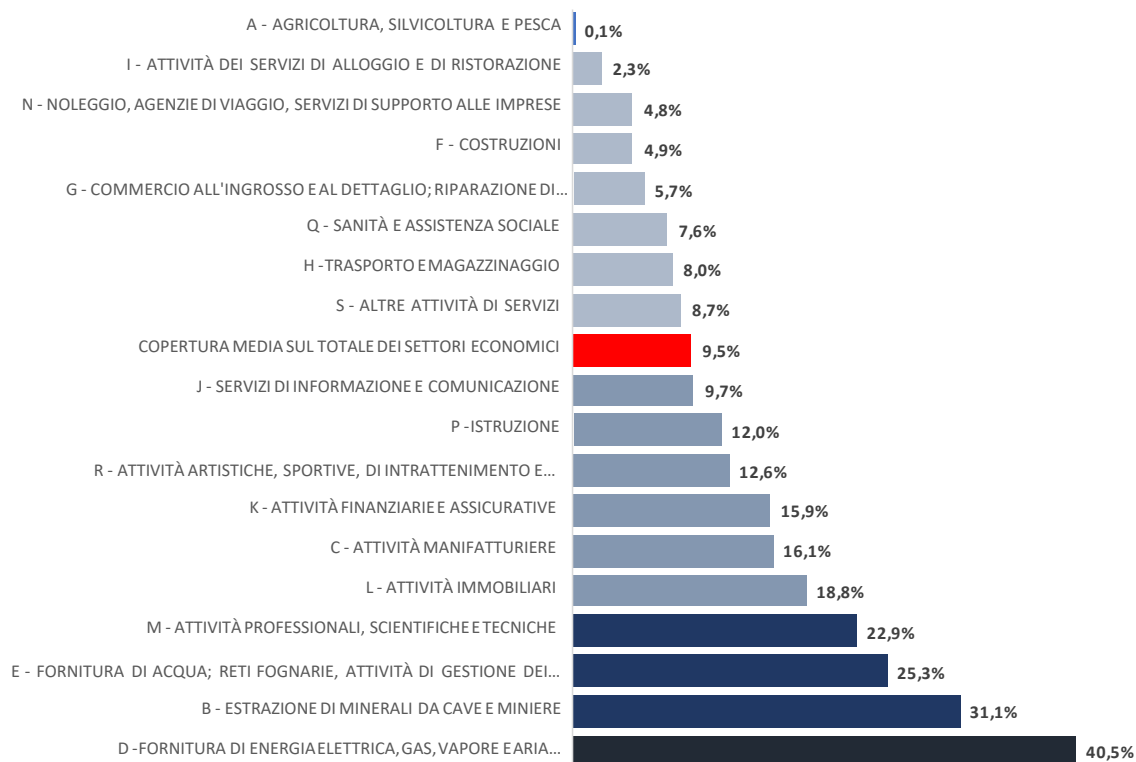


Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

con il 6% e le attività finanziarie e assicurative con il 5%. Tutti gli altri settori rappresentano insieme circa il 23% dei beneficiari, ad eccezione di un dato mancante che pesa per il 16%.

Per considerare l'impatto dei diversi settori economici è stato calcolato il grado di copertura della contrattazione di secondo livello necessaria per accedere all'incentivo, al fine di evidenziare la maggiore o minore propensione di alcuni settori a ricorrere al

premio di risultato (come mostrato nella figura 13). In media, i contratti di secondo livello depositati per accedere all'incentivo fiscale sul PdR coprono il 9,5% dei dipendenti. Il settore fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata registra la più alta propensione al coinvolgimento di dipendenti nella contrattazione di secondo livello, con una copertura del 40,5%, mentre il settore agricoltura, silvicoltura e pesca presenta la copertura più bassa, pari allo 0,1%.

**Figura 13. Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per settore in termini di beneficiari (2016-2022)**

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

Nella tabella 3 si nota, inoltre, che la maggioranza dei contratti è stata stipulata nelle regioni del Nord-Ovest, con il 41,4% delle richieste presentate e il coinvolgimento del 40% dei beneficiari. Il Nord-Est segue al secondo posto, con il 32,1% delle istanze e il coinvolgimento del 33% dei beneficiari, seguito dal Centro rispettivamente con il 16,6% e il 17%. Il Sud e le Isole chiudono la classifica con solo il 10% delle richieste presentate e il coinvolgimento del 10,2% dei beneficiari.

Osservando poi la figura 14, la regione che ha il maggior numero di beneficiari è la Lombardia, con un totale cumulato nelle diverse annualità di circa 2,9 milioni di beneficiari. Al secondo posto si trova l'Emilia-Romagna con 1,5 milioni, seguita dal Veneto con 1,1 milioni e dal Piemonte con 860 mila.

Come per il precedente, anche in questo caso è stato calcolato il grado di copertura del dispositivo in base all'incidenza dei beneficiari rispetto ai dipendenti per regione (figura 15). A livello nazionale, il grado medio di copertura è dell'11,8%. Le regioni con il tasso di copertura più elevato sono l'Emilia-Romagna con il 15,1%, il Trentino-Alto Adige con

il 12,1% e il Friuli-Venezia Giulia con l'11,8%. Seguono la Sardegna con l'11,3%, la Lombardia e il Veneto con il 10,5% e il Piemonte con il 10,1%.

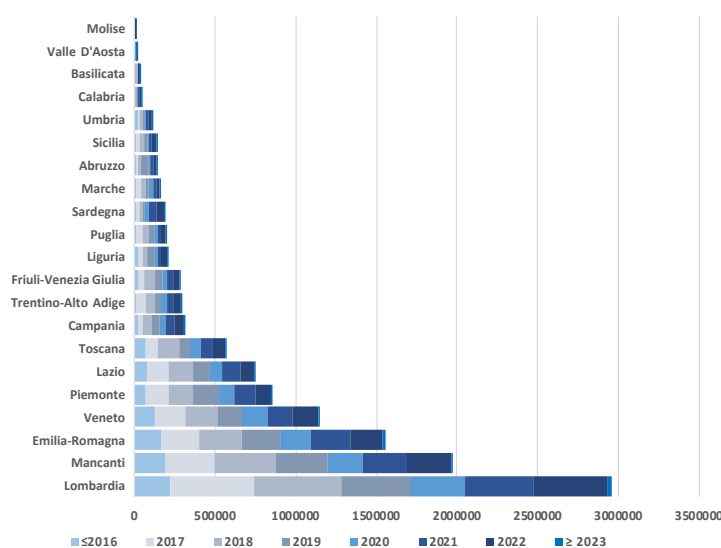
Dai dati generali analizzati, emerge una forte polarizzazione nell'adesione ai premi di risultato e nella conseguente attivazione della contrattazione di secondo livello. Questo fenomeno è concentrato in alcuni settori economici e localizzato nelle regioni del Centro-Nord.

Un'altra fonte per analizzare il fenomeno è rappresentata dai dati del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) - Dipartimento delle finanze sulle dichiarazioni fiscali, che permettono di dimensionare il reale radicamento del ricorso ai premi di risultato. Il periodo preso in considerazione è dal 2016, anno di imposta precedente all'introduzione degli incentivi fiscali sui PdR fino al 2021 (ultimo dato disponibile).

Il valore medio nel periodo preso in considerazione della copertura dei 'Contribuenti: Premi di produttività (a tassazione sostitutiva)' sul totale dei 'Contribuenti: Reddito da lavoro dipendente e assimilati' si attesta al 9%. Questa è un'evidenza di

**Tabella 3. Istanze presentate e beneficiari coinvolti per circoscrizione (2016-2022)**

Circoscrizione	Istanze		Beneficiari	
	n.	%	n.	%
Nord-Ovest	32.477	41,40%	4.175.065	39,90%
Nord-Est	25.209	32,10%	3.441.997	32,90%
Centro	12.990	16,60%	1.780.493	17,00%
Sud e Isole	7.751	9,90%	1.070.258	10,20%
<b>Totale</b>	<b>78.427</b>	<b>100,00%</b>	<b>10.467.813</b>	<b>100,00%</b>
Mancante	16.658	17,50%	2.042.626	16,30%
<b>Totali</b>	<b>95.085</b>		<b>12.510.439</b>	

**Figura 14. Beneficiari per regione e per annualità di riferimento del PdR (2016-2022)**


Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

fondamentale importanza. Oggi, infatti non esistono statistiche ufficiali sulla diffusione della contrattazione di secondo livello. Esistono diverse indagini, anche promosse dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e condotte tra i propri iscritti, che conservano una valenza informativa importante, soprattutto dal punto di vista qualitativo, ma che hanno limiti intrinseci, poste le modalità di raccolta dei dati, nello stimare il grado di diffusione di questa particolare tipologia di contrattazione.

I dati del repository del MLPS ci permettono di verificare ex ante le intenzioni delle imprese di erogare PdR, mentre quelli del MEF ci permettono di misurare ex post l'effettiva applicazione della contrattazione di secondo livello, almeno quella funzionale all'attivazione dei premi di produttività, e ci dicono che la sua diffusione è di gran lunga inferiore alle aspettative<sup>20</sup>.

Com'è evidente dall'andamento della curva in figura 16 dopo l'introduzione del bonus fiscale nel 2017 c'è stata una crescita del ricorso ai PdR, ma già a partire dal 2019 si registra una flessione dell'andamento con il punto minimo proprio nel 2021. Bisognerà verificare con il dimezzamento dell'imposta sostitutiva portata al 5% dalla legge di Bilancio n. 197/2022 se riprenderanno le adesioni.

Questa importante banca dati del MEF, oltre a

confermare la polarizzazione geografica evidenziata dai dati del repository del MLPS, permette di comprendere la distribuzione dei PdR per classi di reddito. La diffusione dei premi di risultato è prevalente nelle classi medie con un picco di 493.354 contribuenti nella classe di reddito 20.000-26.000, si tratta di un dato da tener presente quando si vuole promuovere la leva del salario variabile per sostenere il livello complessivo delle retribuzioni.

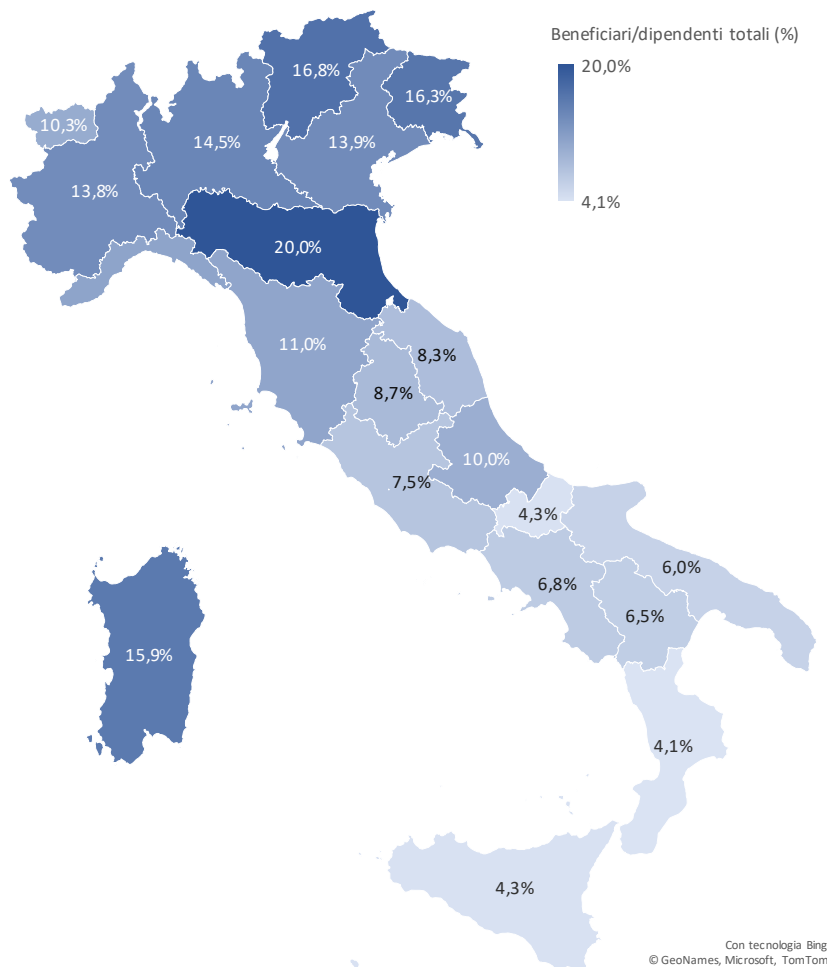
Dall'analisi dei dati del repository del MLPS e del MEF è possibile fare una prima riflessione. Il riscontro empirico rivela una diffusione effettiva della contrattazione di secondo livello, funzionale all'attivazione dei bonus fiscali sui premi di risultato, veramente limitata con una quota del 9% dei lavoratori dipendenti.

Questa misura riguarda la contrattazione di secondo livello che nasce per attivare i premi di risultato, quindi, non esaurisce l'universo del secondo livello ma è presumibile che rappresenti una buona proxy della diffusione complessiva del secondo livello.

Le caratteristiche distributive, inoltre, evidenziano delle forti asimmetrie per dimensione di impresa, per regione e per settore economico e per classe di reddito. Pertanto, una politica di stimolo basata solo sull'incentivo fiscale potrebbe condurre ad ulteriori squilibri in una distribuzione delle retribuzioni già fortemente polarizzata.

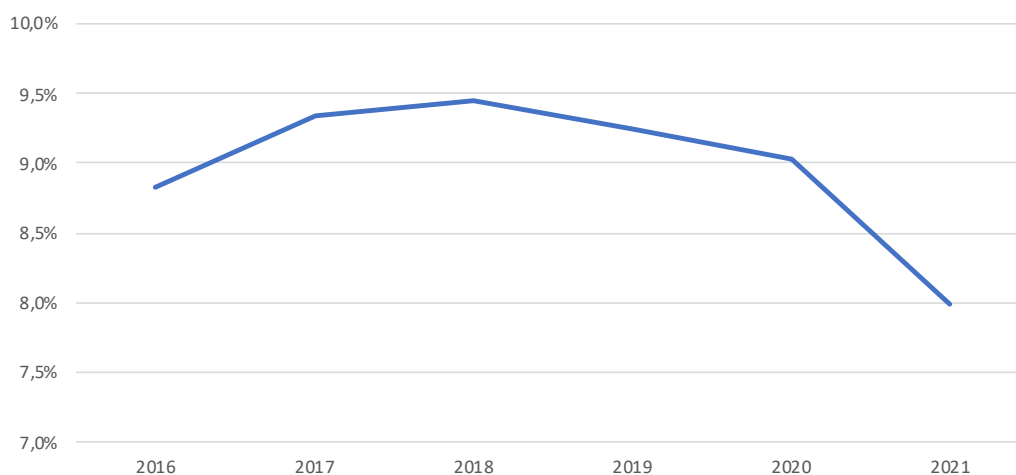
20 Fino ad oggi nel dibattito si è fatto riferimento a valori stimati tra il 20% e il 30% di diffusione della contrattazione di secondo livello.

**Figura 15. Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per regione in termini di beneficiari coinvolti (2016-2022)**



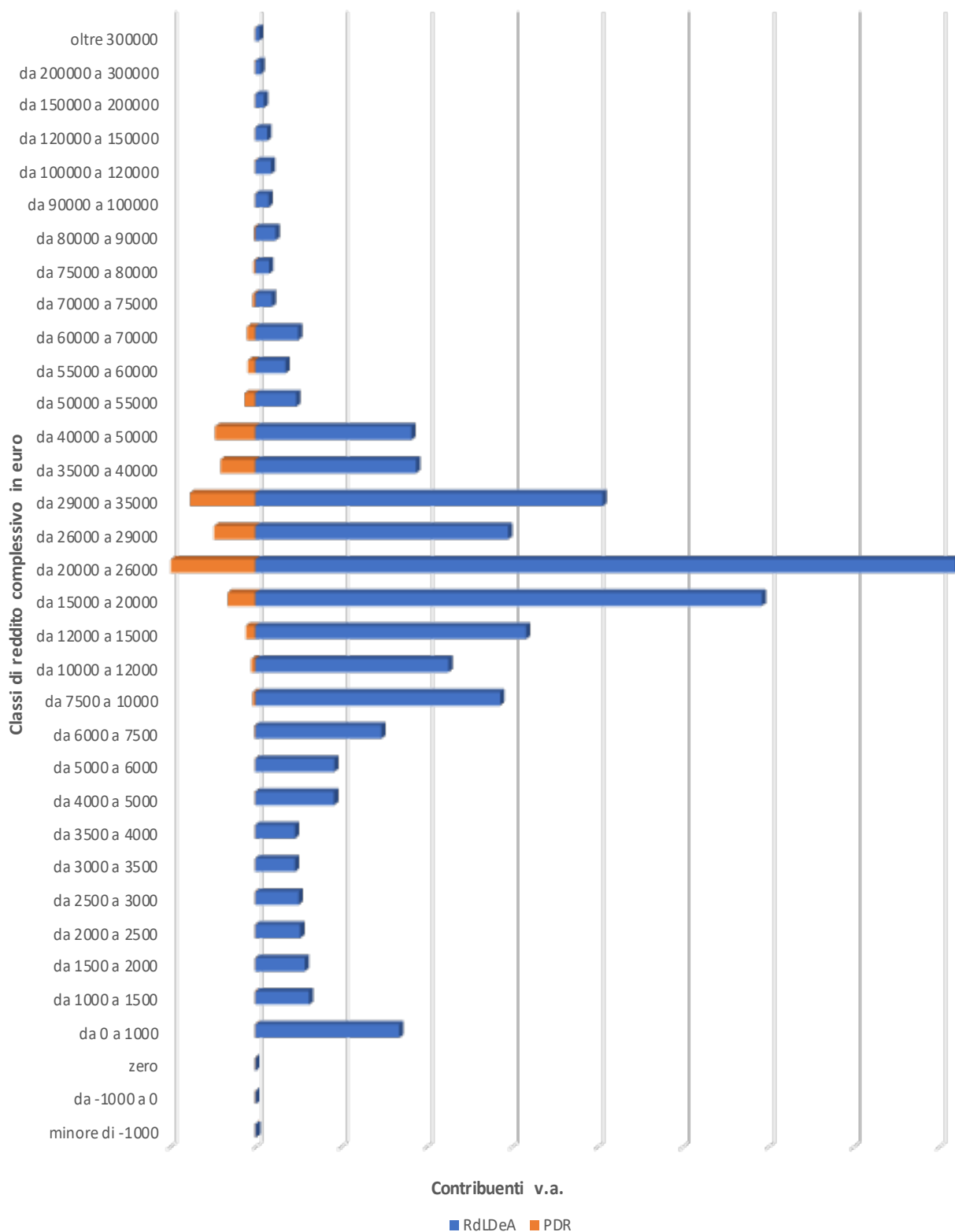
Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

**Figura 16. Andamento quota Contribuenti PdR su Contribuenti lavoro dipendente, % (2016-2021)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MEF, Dichiarazioni fiscali

**Figura 17. Contribuenti: PDR e redditi da lavoro dipendente e assimilati per classe di reddito, v.a. (2021)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MEF, Dichiarazioni fiscali

## Conclusioni

La Direttiva in materia di salari minimi, pur affermando la necessità che essi siano ‘adeguati’, non individua il livello da considerarsi, appunto, ‘adeguato’, limitandosi a dettare alcune regole solo per i Paesi in cui esiste un salario minimo legale<sup>21</sup>.

Il ruolo cruciale della contrattazione collettiva è comunque – e cioè anche per i Paesi che si affidano alla legge – rimarcato dalla stessa Direttiva, che l'Italia dovrà recepire.

I risultati della consolidata attività di ricerca che l'Inapp conduce sul sistema di contrattazione collettiva, non si addentrano sulla questione della qualità rappresentativa di questa contrattazione e sulla tenuta del meccanismo giurisprudenziale di attuazione dell'art. 36 della Costituzione ricordato all'inizio, sempre più fiaccato dalla frammentazione contrattuale (Magnani 2022). Forniscono tuttavia evidenze che suggeriscono la necessità di un intervento regolatorio, sempre più pressante anche in virtù dell'urgenza del contesto macroeconomico sfavorevole. L'urgenza, peraltro, ‘viene da lontano’, poste le questioni che da tempo attanagliano l'andamento delle retribuzioni: bassa crescita salariale, scarso ancoraggio della produttività, disequilibri per dimensione, settore e territori. Queste problematiche sono, di recente, acuite dalla perdita di potere di acquisto delle famiglie, rinfocolata dall'impennata inflattiva.

In primo luogo, infatti, l'indagine campionaria Inapp-RIL conferma la difficoltà del pieno dispiegarsi del modello di doppio livello di contrattazione collettiva: esiste, di fatto, uno sbarramento alla sua diffusione tra le imprese (pari a circa il 4%), una soglia che nel tempo rimane costante. Ciò accade a quasi un trentennio dalla stipula del Protocollo Ciampi del '93, nonostante i tentativi di rivitalizzarlo, in particolare puntellando il secondo livello.

D'altro canto, il primo livello continua a rappresentare ancora, posto il panorama dimensionale imprenditoriale italiano, il baluardo delle tutele

collettive in particolare tra le PMI, ove è assente il sindacato. Strettamente collegata un'altra evidenza: dove non è applicata la contrattazione settoriale vi è il forte rischio di assenza in toto di tutele collettive. Al netto di caveat metodologici, l'ultimo elemento da rimarcare è la presenza, seppur minimale, di aziende che dichiarano di non applicare alcun accordo collettivo. Le caratteristiche anagrafiche di queste aziende meritano attenzione e andranno riconsiderate in particolare quando saranno disponibili i dati successivi allo shock economico indotto dalla pandemia. Sulla base degli ultimi dati disponibili (2018), si tratta di circa 3.080 aziende, principalmente microimprese appartenenti al ‘Commercio’, del Nord Italia, che pesano il 10,3% sul totale delle imprese e il 5,6% sul totale dei dipendenti<sup>22</sup>.

Sul tentativo di rivitalizzare, sempre di più, il secondo livello, importanti indicazioni vengono fornite dalle elaborazioni che conduce l'Inapp sui dati amministrativi relativi al PdR. In sintesi, il rischio è di polarizzare e acuire gli squilibri strutturali già esistenti. Laddove gli incentivi dovessero funzionare e generare degli incrementi di produttività, potrebbero aumentare le asimmetrie per dimensione di impresa, per territorio e per settore economico. Inoltre, i dati del MEF sulle dichiarazioni dei redditi certificano una limitata diffusione dei PdR estesa solo sul 9% dei contribuenti. Per cui una riflessione approfondita andrebbe condotta sull'efficacia del Protocollo del '93, che ha introdotto il doppio livello di contrattazione affidando alla contrattazione decentrata (aziendale e territoriale) il compito di legare la crescita dei salari e quella della produttività del lavoro tramite i PdR. Il mancato radicamento del secondo livello determina di fatto un legame anticiclico tra crescita della produttività e quota del lavoro nel reddito, contraddicendo la legge di Bowley che è alla base di una crescita equilibrata alla Kaldor. In condizioni di normale funzionamento dell'economia con crescita della produttività si genera una compressione

21 Fermo restando che la valutazione di adeguatezza spetta alle istituzioni nazionali, si suggerisce di utilizzare il noto indice Kaitz, che si basa sul reddito medio nazionale (salario mediano) dei dipendenti a tempo pieno ed è fissato al 60% del salario lordo mediano e al 50% del salario lordo medio. Ancora, nel processo di determinazione e aggiornamento del livello del SML, la Direttiva impone agli Stati di considerare almeno quattro parametri minimi: il potere d'acquisto, tenuto conto del costo della vita; il livello generale dei salari e la loro distribuzione; il tasso di crescita dei salari; i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività. Infine, si supera la storica avversione europea verso dispositivi di indicizzazione automatica dei SML (sul punto sia consentito rinviare ancora a Marocco (2017)); in questo caso la Direttiva si limita a raccomandare che questi meccanismi siano basati su ‘criteri appropriati’ e comunque che essi funzionino solo per adeguare verso l'alto il livello del SML.

22 Il dato non è pesato.

dei redditi da lavoro a causa di una contrattazione di secondo livello non disponibile a tutti i dipendenti e/o non in grado di eguagliare la crescita delle retribuzioni reali con quella della produttività. Si generano pertanto degli extra-profitti per le imprese che non sono costrette in una condizione di necessità, che le spingerebbe a investire nella riorganizzazione. Una scarsa diffusione del secondo livello, quindi, non permette nemmeno ai sindacati di negoziare contropartite per i guadagni impliciti alle aziende. Si determina in questo modo un “legame perverso tra salari e produttività” (Tronti 2013), che illude le imprese meno dinamiche di poter sopravvivere senza preoccuparsi di investire e determina stagnazione salariale da un lato e bassa crescita della produttività dall'altro. Difatti, nella funzione di produttività di Sylos Labini gli aumenti salariali sono alla base della crescita della stessa produttività.

Come già più volte evidenziato, la crescita dei salari reali oggi viene messa a dura prova anche dalla nuova fase di crescita dell'inflazione. Come detto, si tratta di un'inflazione determinata prevalentemente dall'incremento dei costi dei beni energetici che, a causa della forte dipendenza di larga parte dell'industria italiana dal gas come fonte di energia, ha determinato aumenti di prezzo maggiori rispetto a quanto registrato nelle maggiori economie europee. Questi aumenti si sono trasmessi a tutti i settori economici incidendo sul potere di acquisto delle famiglie. Per la maggior parte dei contratti l'adeguamento dei salari oggi viene ancorato all'indicatore IPCA-NEI (Indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati), che ha mostrato diversi limiti in un contesto caratterizzato da una repentina crescita dei prezzi, cui le Parti sociali, in alcuni casi,

hanno reagito, come dimostra chi ha passato in rassegna alcuni recenti rinnovi contrattuali (De Martino 2022)<sup>23</sup>. Lo stesso Istituto nazionale di statistica (Istat 2022) ha evidenziato la necessità di rivedere l'indice (IPCA-NEI), “richiedendo quindi un ulteriore confronto con le Parti sociali per una revisione concordata della metodologia”<sup>24</sup>.

Oltre agli automatismi previsti nei contratti per l'adeguamento dei salari, l'altra leva è l'accelerazione del rinnovo dei contratti scaduti che permette una ricontrattazione dei minimi tabellari più adeguati al nuovo contesto. Da questo punto di vista, posto che nel 2009 è stato superato – in un contesto non inflattivo – il meccanismo di protezione dei redditi dei lavoratori durante i periodi di trattativa sindacale che precedono i rinnovi (indennità di vacanza contrattuale), l'urgenza attuale dovrebbe spingere a riconsiderare quella decisione e prevedere analoghi meccanismi di salvaguardia dei salari e accelerazione delle trattative.

Oltre all'adeguamento dei salari ai nuovi livelli dei prezzi, anche per quanto riguarda l'altro aspetto della problematica, quello dei livelli più bassi di retribuzione, va condotta una riflessione sull'adeguatezza dei salari. Posto che un intervento legislativo in materia non pare più all'ordine del giorno<sup>25</sup>, anche perché forse troppo tempo si è perso attorno all'individuazione del livello ottimale di un salario minimo legale senza entrare troppo nel merito della questione sul come definirlo, rimane la questione di come rivitalizzare il sistema di contrattazione collettiva, che, come più volte si è ribadito, appare il principale obiettivo della Direttiva UE 2041/2022.

Secondo la prospettiva suggerita dalla migliore dottrina, ma anche da indicazioni che si ricavano da ordinamenti letteralmente dall'altra parte del glo-

23 Anche l'Inapp di recente ha avviato un monitoraggio sugli adeguamenti salariali nella contrattazione collettiva curato da Giuliana Scarpetti, da cui emerge una significativa disomogeneità nelle modalità con cui si cerca di tutelare il potere di acquisto dei lavoratori. Dopo il superamento del parametro dell'inflazione programmata, il principale riferimento rimane l'IPCA-NEI, ma non è il solo indice preso in considerazione. Si aggiunga che anche laddove il primo è applicato, variano le modalità di aggancio allo stesso (automatico, oppure ex post), il che determina aggiustamenti differenti nel tempo. In sostanza, oltre alla problematica dell'efficacia nel garantire l'adeguamento dei salari alla crescita dei prezzi, è evidente una questione collegata alle asimmetrie settoriali negli aggiustamenti.

24 Per ulteriori approfondimenti vedi Barbieri (2023).

25 Va tuttavia segnalato che, di recente, la presentazione il 4 luglio 2023 di una proposta 'unitaria' della minoranza (Atto Camera n. 1275/2023, *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo*) sembra aver indotto, perlomeno, una repentina riaccensione del dibattito parlamentare. A testimonianza di ciò possono essere richiamate non solo le 'aperture' del Presidente del Consiglio pro tempore (ad es. si veda <https://shorturl.at/fgmwN>), ma anche il fatto che una delle forze di maggioranza (Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE) ha presentato il 27 luglio un'autonoma proposta di legge in materia alla Camera dei Deputati (il testo non è disponibile al momento in cui si scrive; qui è reperibile la conferenza stampa di presentazione della proposta <https://shorturl.at/bxUZ6>).

bo<sup>26</sup>, andrebbe ripresa una linea di politica legislativa di sostegno, ma: “questa volta il sostegno dovrebbe essere dato, non al sindacato dei lavoratori (come fu al tempo dello Statuto dei lavoratori), bensì al sistema delle relazioni collettive nel suo complesso” (Liso 2021, 6).

In questo contesto, una primaria questione da affrontare, come si ricava anche dal c.d. Patto della fabbrica<sup>27</sup> del 2018, è la necessità di rafforzare gli stessi attori collettivi. Ad esempio, altre specifiche attività di ricerca condotte dall'Inapp (Brunetti e Marocco 2023) mostrano che la presenza di rappresentanze sindacali a livello d'impresa è la variabile più significativa nel determinare la probabilità che

l'impresa sia agganciata al sistema tradizionale di relazioni industriali e cioè che sia iscritta a un'associazione datoriale e applichi la contrattazione collettiva (in particolare settoriale).

In secondo luogo, in coerenza con lo spirito della Direttiva, e cioè per rinforzare la contrattazione settoriale sui salari e garantire un'informazione trasparente sul suo funzionamento, sono indispensabili norme più chiare e immediatamente efficaci sull'applicabilità dei contratti collettivi, posto che la via giudiziale sino ad ora battuta, nel contesto di una generale anomia, rende sempre più vulnerabile il sistema italiano di contrattazione collettiva (Orlandini e Meardi 2023).

## Bibliografia

- Barbieri G.A. (2023), Genesi e composizione dell'Ipca depurata dai beni energetici importati, *Quaderni di rassegna sindacale*, n.1, pp.57-66
- Biagi M. (1999), Il ruolo delle parti sociali: dal dialogo alla partnership, *Diritto delle relazioni industriali*, IX, n.1, pp.25-32
- Bronzini G. (2018), Introduzione, in Bronzini G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Lelio e Lisli Basso <<https://shorturl.at/jsRV0>>
- Brunetti I., Marocco M. (2023), Associazionismo datoriale e contrattazione collettiva: due facce di una stessa medaglia?, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, in corso di pubblicazione
- De Martino M. (2022), *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT n.463, Catania, CSDLE “Massimo D’Antona” <<https://shorturl.at/cxOWZ>>
- De Spiegelaere S. (2023), Back on track: are we seeing a renaissance of collective bargaining in Romania?, *HesaMag*, n.27, pp.8-11 <<https://shorturl.at/kOVW9>>
- Eurofound (2014), *Changes to wage-setting mechanism in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Eurofound <<https://goo.gl/auGa2O>>
- European Commission (2023), *European economic forecast. Winter 2023*, European Economy Institutional Papers n.194, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://shorturl.at/sAGJ9>>
- European Commission (2015), *Industrial Relations in Europe 2014*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<http://goo.gl/kyRILE>>
- Faioli M. (2021), Introduzione. Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana, *LavoriDirittiEuropa*, n.4, pp.2-5 <<https://shorturl.at/ks569>>
- Guarriello F. (2016), Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n.149, pp.3-27
- IMF (2023a), *World economic outlook. A rocky recovery. April 2023*, Washington DC, International Monetary Fund Publication Services <<https://shorturl.at/fsFX8>>
- IMF (2023b), *World Economic Outlook. Inflation Peaking amid Low Growth. January 2023*, Washington DC, International Monetary Fund Publication Services <<https://shorturl.at/acevN>>
- Inapp (2022), *Rapporto Inapp. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp
- Inapp, Paliotta A.P., Resce M. (a cura di) (2022), *Il premio di risultato nella contrattazione collettiva in Italia. Evoluzioni e modifiche a seguito dello shock pandemico*, Inapp Report n.29, Roma, Inapp
- Istat (2023), Stima preliminare del PIL. I trimestre 2023, *Statistiche flash*, 28 aprile <<https://shorturl.at/bBQY9>>

26 In Nuova Zelanda, di recente, si è proposta una legislazione di sostegno della contrattazione settoriale. Ci si riferisce al *Fair Pay Agreements Bill*, approvato dal Governo di quel Paese alla fine dello scorso anno. Per approfondimenti si veda <https://ampr.gs/3nej0iI>.

27 Patto della fabbrica, <https://shorturl.at/bcHQ6>.



- Istat (2022), *Inflazione (Indice Ipca) al netto dei prodotti energetici importati. Aggiornamento nota metodologica*, giugno 2022, Roma, Istat <<https://shorturl.at/eyX48>>
- Jordan J., Maccarrone V., Erne R. (2021), Towards a Socialization of the EU's New Economic Governance Regime? EU Labour Policy Interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009-2019), *British Journal of Industrial Relations*, 59, n.1, pp.191-213
- Leonardi S. (2014), Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione, *Lavoro e diritto*, XXVIII, n.1, pp.185-211
- Liso F. (2021), Brevi osservazioni sulla attuale contingenza, dedicate all'amico Umberto, strenuo trentanovista, *LavoroDirittiEuropa*, n.4 <<https://shorturl.at/lxXB2>>
- Magnani M. (2022), Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale, *LavoriDirittiEuropa*, n.2 <<https://shorturl.at/ioV58>>
- Marocco M. (2017), Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 154, n.2, pp.337-363
- MEF (2023), *Documento di Economia e Finanza 2023. Sezione I. Programma di stabilità*, Roma, Ministero dell'Economia e delle finanze <<https://shorturl.at/NOP03>>
- OCSE (2023), *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2023: A Fragile Recovery*, Paris, OECD Publishing
- Orlandini G., Meardi G. (2023), Round Table. Implementing the EU Directive on adequate minimum wages in southern Europe: the odd case of Italy, *Transfer Online*, 29, n.2 <<https://doi.org/10.1177/10242589231175259>>
- Resce M. (2018), Produttività del lavoro in Italia e misure di sostegno nella contrattazione aziendale, *Economia & Lavoro*, n.3, pp.153-178
- Rödl F., Callsen R. (2016), *Collective social rights under the strain of monetary union*, Brussels, ETUI
- Schulten T., Müller T. (2021), A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union, *Italian Labour Law E-Journal*, 14, n.1, pp.1-19
- Simone G., Pianta M. (2022), Inflazione e salari. I dati e le politiche, *sbilanciamoci.info*, 12 dicembre <<https://shorturl.at/beJtz>>
- Treu T. (2019), *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.396, Catania, CSDLE "Massimo D'Antona" <<https://shorturl.at/czEO2>>
- Tronti L. (2013) (a cura di), Riforma della contrattazione, produttività e crescita: un dialogo tra economisti, *Economia & Lavoro*, n.3, pp.7-9
- Tronti L. (2010), La crisi di produttività dell'economia italiana: modello contrattuale e incentivi ai fattori, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.47-70
- Tronti L. (2009), La crisi di produttività dell'economia italiana: scambio politico ed estensione del mercato, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.139-157
- World Bank (2023), *Global Economic Prospects. June 2023*, Washington DC, World Bank <<https://shorturl.at/ekmz2>>

### **Massimiliano Deidda**

m.deidda@inapp.gov.it

Ricercatore senior in Inapp, è responsabile del Gruppo di ricerca Dinamiche del mercato del lavoro e delle retribuzioni della Struttura Mercato del lavoro; Responsabile Indagine campionaria Economia delle piattaforme digitali. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *Effetti asimmetrici nelle tre crisi: economia, inflazione e salari in Italia*, Inapp Paper, 2023, 44 (con Centra M., Tronti L.).

### **Francesco Manente**

f.manente@inapp.gov.it

Collaboratore tecnico di ricerca in Inapp, ha conseguito un master in Fonti, strumenti e metodi per la ricerca sociale presso l'Università di Roma La Sapienza, si occupa di *data cleaning*, *data wrangling* e *data preprocessing*: in particolare del dataset relativo all'archivio digitale ex art.14 D.Lgs. n.151/2015. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *La contrattazione aziendale e i premi di risultato in agricoltura*, *Rivista AE*, 2023 (con Resce M.).

### **Manuel Marocco**

m.marocco@inapp.gov.it

Ricercatore senior in Inapp, è responsabile del Gruppo di ricerca Regolazione del lavoro, relazioni industriali e innovazione tecnologica. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *L'associazionismo datoriale in Italia: trasformazione o declino? Un'analisi sulle imprese*, *Stato e mercato*, 2020 (con Bergamante F., Polli C.).

### **Massimo Resce**

m.resce@inapp.gov.it

Ricercatore senior in Inapp, è responsabile del Gruppo di ricerca Politiche del lavoro e sviluppo economico nelle regioni del Mezzogiorno e referente della sede Inapp di Benevento. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *Il premio di risultato nella contrattazione collettiva in Italia - Evoluzioni e modifiche a seguito dello shock pandemico*, Inapp Report, 2022, 29 (con Paliotta A.P.).

# Inflation and real wages

## The insufficiencies of the Italian collective bargaining system

Vincenzo Maccarrone

Scuola Normale Superiore

Within the Italian industrial relations system, the relationship between inflation and collective bargaining has historically been a crucial one. The capacity of collectively agreed wages to protect workers' purchasing power has been the object of negotiations, fights, and divisions not only between governments, employer associations and trade unions, but also within each of the parts involved. The return to high inflation rates since 2022 has highlighted the inadequacy of Italian collective bargaining institutions in defending real wages. This inadequacy also compounds other weaknesses of Italian industrial relations, which contributed to three decades of wage stagnation.

*Nel sistema italiano di relazioni industriali, il rapporto tra inflazione e contrattazione collettiva è stato storicamente cruciale. La capacità dei salari contrattati di proteggere il potere d'acquisto dei lavoratori è stata oggetto di trattative, lotte e divisioni non solo tra governi, associazioni datoriali e sindacati, ma anche all'interno di ciascuna delle parti coinvolte. Il ritorno ad alti tassi di inflazione dal 2022 ha evidenziato l'inadeguatezza delle istituzioni italiane di contrattazione collettiva nel difendere il salario reale. Questa inadeguatezza si somma ad altre debolezze delle relazioni industriali italiane, che hanno contribuito a tre decenni di stagnazione salariale.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-5

### Citation

Maccarrone V. (2023), Inflation and real wages. The insufficiencies of the Italian collective bargaining system, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.98-111

### Keywords

Collective bargaining  
Inflation  
Wage

### Parole chiave

Contrattazione collettiva  
Inflazione  
Salario

### Introduction

Within the Italian industrial relations system, the relationship between inflation and collective bargaining has historically been a crucial one. The capacity of collectively agreed wages to protect workers' purchasing power has been the object of negotiations, fights, and divisions not only between governments, employer associations and trade unions, but also within each of the parts involved. In the decade after the outbreak of the 2008 global financial crisis, which was characterised by low inflation rates or even deflation, the issue of inflation

seemed to become less relevant for collective bargaining. The return to high inflation rates since 2022 has made the question central once again, highlighting the inadequacy of Italian collective bargaining institutions in defending real wages from the new inflation wave. This inadequacy also compounds other weaknesses of the Italian industrial relation systems that contributed to three decades of wage stagnation.

This article focuses on the relationship between collective bargaining and inflation within the Italian crisis of labour. First, it describes the steps that led

to the current articulation of collective bargaining institutions *vis-à-vis* inflation. It analyses the rise and the fall of wage indexation in Italy, the shift towards planned inflation as the main parameter of collective bargaining and finally the current use of the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) excluding the dynamic of imported energy prices. These developments are analysed within the broader context (national and international) in which they took place. The article then moves to analyse the impact of the last inflation wave, highlighting the difficulties of collectively agreed wages in Italy to protect workers' and households' purchasing power. In the concluding Section, the article put forward some policy proposals to address these issues.

### 1. Wage indexation through the 'escalator': 1945-1992

The history of wage indexation in Italy dates to the immediate aftermath of World War II. In 1945, bipartite agreements between the then unitary trade union confederation CGIL and the main employer association Confindustria introduced an automatic wage indexation mechanism known as *Scala Mobile* (the escalator). Similar mechanisms were also present in other European countries such as France and Belgium. Initially, wage adjustments due to inflation (the so-called 'contingency point') were set at a lower level for women and for younger workers (aged under 20). They were further differentiated by three territorial areas and set at a higher level for the Northern industrial regions. In 1951, an inter-confederal agreement introduced even more differentiation by job qualification. In the 1960s, the differences by sex, age and territory were abolished by bipartite agreements, along with the abolition of the so-called 'wage cages' (*gabbie salariali*, i.e., regional pay scale differentials) in collective bargaining. However, the cycle of labour struggles that began throughout the 1960s pushed for even more wage equality. Thus, in 1975 another inter-confederal agreement (Lama-Agnelli Agreement<sup>1</sup>) stipulated that the contingency point should be the same for all workers – regardless of their qualification. In doing so, the escalator also promoted greater wage equality, as it stimulated relatively higher wage ad-

justments for lower wages (Bordogna 2003; Manacorda 2004). Indeed, wage inequality in Italy diminished in the late 1970s and early 1980s (Brandolini *et al.* 2001; Manacorda 2004).

For employers, the escalator was an instrument for reducing social conflict (Locke 1995), along with the centralisation of collective bargaining (Massimo 2019). During the 1970s, however, wage indexation was increasingly identified as being responsible for a price-wage spiral that amplified inflation in the advanced capitalist economies. This was the thesis spearheaded by MIT economic professor Franco Modigliani, which was echoed even by intellectuals close to the Italian Communist Party (Cattabrinì 2012). There were however dissenting voices within the economic profession. Federico Caffè highlighted the role played by oligopolistic price increases – even in a context of declining demand – rather than wage increases in triggering inflation (Badiali 2011). Augusto Graziani observed that employers had become 'totally insensible to the growth of nominal wages' (Graziani 2000, 127 - author's translation), as long as Italy continued to pursue practices of competitive devaluation that maintained its international competitiveness unchanged. Thus, he remarked, 'it is to be questioned whether the inflation spiral should be attributed to the mechanism of the escalator, or rather to the Lira fluctuation' (*ibidem*). With Italy's entry into the European Monetary System (EMS) in 1979 and the subsequent stabilisation of the Lira-Deutsche Mark exchange rate, 'employers' attitude towards nominal wages was to be totally reversed' (*ibidem*). Meanwhile, the trade union movement was weakened by the defeat in the struggle against the mass redundancies at FIAT, the end of which was marked by the 'March of the Forty Thousand' in October 1980.

In 1983, a tripartite agreement cut the contingency point by 15 per cent, introduced a cap on national bargaining and froze company-level bargaining for 18 months (Locke 1995; Baccaro and Howell 2017). In order to reduce inflation, the parties committed to bind their decisions to the planned inflation rate for the current and the following year (Bordogna 2003). To obtain the agreement of the trade unions, the government simultaneously engaged in

1 Luciano Lama was the then CGIL confederal secretary, whereas Gianni Agnelli was the chairman of the automobile company FIAT and president of Confindustria.

fiscal and price policy interventions (the so-called 'income policy'), while employers were guaranteed relief on social security contributions (Baccaro and Howell 2017; Gaddi 2023a). With the 'Valentine's Day Decree' of 14 February 1984, the Craxi government further cut four points from the escalator. This provoked a break in trade union unity – with a separate protocol signed by only CISL and UIL – and the failed attempt by the Italian Communist Party to repeal the decree by referendum in the summer of 1985. These reforms significantly reduced the equalising effect of the escalator on wage distribution. As Manacorda (2004, 600) notes, 'by the mid-1980s, the SM [*Scala Mobile*] had virtually no equalising effect'.

The escalator was abandoned in the early 1990s, in a context characterised by a financial crisis that led to the exit of Italy and the United Kingdom from the EMS in 1992, a political crisis linked to the outbreak of *Tangentopoli* ('Bribesville'), and the external constraint exerted by the Maastricht Treaty and its convergence criteria for entry into the euro, which required for a downward convergence of inflation rates. In 1992, the Protocol of 31 July between the government and the social partners (Amato<sup>2</sup> Protocol) abolished the escalator altogether, stipulating instead that the dynamics of contracted wages should follow planned inflation, essentially taking up the approach of the 1983 agreement (Bordogna 2003).

## 2. From the 'escalator' to planned inflation: 1992-2009

As Baccaro and Howell (2017) note, in the government's intentions the Amato Protocol was meant to send a strong signal to financial markets about the commitment to reduce inflation. In addition to abolishing the escalator, the agreement included a one-year moratorium on private and public sector bargaining (*ibidem*). As happened throughout the 1980s, this choice caused tensions within the trade unions, given the escalator's high symbolic value. The then CGIL secretary Trentin signed the agreement, only to resign immediately after. Trentin later

withdrew his resignation, but there were protests in several factories against the agreement (Baccaro and Howell 2017). In 1993, another tripartite agreement confirmed the abolition of indexation and the adoption of planned inflation as a parameter in collective bargaining. The opening of the protocol is crystal clear: "Income policy is an indispensable instrument of economic policy, aimed at achieving increasing equity in income distribution *through the containment of inflation and nominal incomes*, in order to foster economic development and employment growth through the broadening of the productive base and *greater competitiveness of the enterprise system*"<sup>3</sup>.

The agreement also institutionalised the current articulation of collective bargaining in Italy on two levels: national-sectoral and firm (or territorial in particularly fragmented sectors). National-sectoral bargaining was responsible for regulating wages (every two years), within the framework of planned inflation. As Gaddi (2023b, 94 - author's translation) notes, "the reversal of perspective of the relationship between inflation and wages appears evident. Whereas with the escalator price increases triggered the contingency points so as to adjust wages to changes in the cost of living, with this Protocol planned inflation becomes the ceiling within which wage increases can move". However, the protocol also made a proviso for ex-post recovery of any deviations between planned and actual inflation. This recovery would not be automatic but negotiated through national bargaining.

The protocol left to firm-level bargaining the possibility of securing additional wage increases, but only if they were linked to productivity gains, so as not to generate inflationary effects (Baccaro and Howell 2017). However, it should be noted that in the 1990s, firm-level bargaining occurred in only 10 per cent of companies in the private sector, covering about 39 per cent of private sector employees (Pulignano *et al.* 2018)<sup>4</sup>. This scarce diffusion of firm-level bargaining could be attributed to the fragmentation of the Italian production system and the small size of companies. Indeed, data on the dif-

2 Giuliano Amato, of the Socialist Party, was the then Prime Minister.

3 *Protocollo 23 luglio 1993 tra governo e parti sociali - politica dei redditi e dell'occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo*, <https://shorturl.at/bghtO>, emphasis added, author's translation.

4 As there is no official data on second-level collective bargaining coverage in Italy, figures are usually based on survey data conducted by different institutions or by the social partners.

fusion of firm-level bargaining show that it tends to be linked to company size (the larger the company, the more likely it is to engage in company bargaining) and union presence, which is lower in small firms (Pulignano *et al.* 2018). In addition, according to estimates in the OECD/AIAS ICTWSS database<sup>5</sup>, union density (i.e., the number of union members in the total workforce) declined steadily throughout the 1990s in Italy, from 39.8 per cent in 1990 to 34.8 per cent, and then settled around 34 per cent in the 2000s (Figure 1).

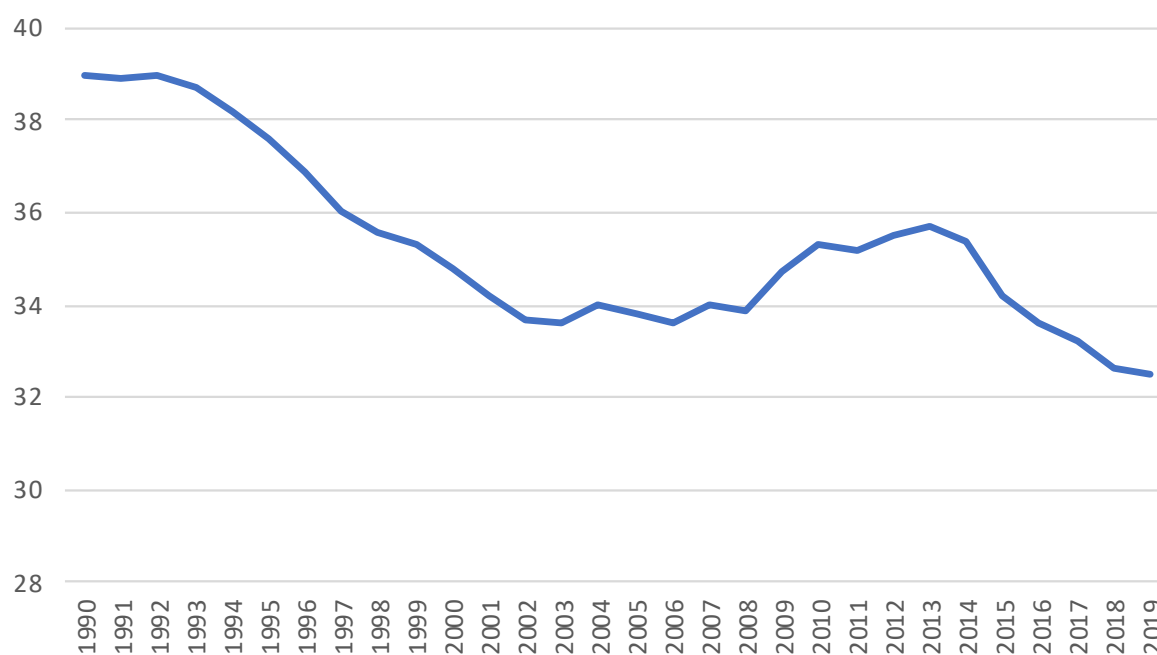
The articulation of collective bargaining defined by the 1992-1993 agreements led to wage moderation. Whereas annual real wage growth had averaged 3.2 per cent between 1960 and 1992, this fell to 0.1 per cent between 1992 and 1999, then rose slightly to 0.6 per cent between 1999 and 2008 (Storm 2019). Wage stagnation contributed to depressing domestic demand and productivity, as low wages reduced the incentive for firms to invest in labour-saving technologies as well as product innovation (Lucidi and Kleinknecht 2010; Storm and Naastepad 2015). This effect was reinforced by the proliferation of precarious contracts—a consequence

of increasing labour market liberalisation policies. Job precarisation further retrenched wages (Brandolini *et al.* 2018; Raitano and Fana 2019) and reduced firms' incentive to invest in workforce training, depleted their organisational capabilities and hampered innovation (Lucidi and Kleinknecht 2010; Bugamelli *et al.* 2012; Cetrulo *et al.* 2019; Cirillo and Ricci 2022; Reljic *et al.* 2023). Moreover, the reforms of labour market institutions, including the end of wage indexation, contributed to the increase in inequality recorded throughout the 1990s (Brandolini *et al.* 2001). Although income policy foresaw an exchange between wage moderation and state interventions on prices and social wages (welfare policies), the latter were overall modest (Bosi 2003; De Martino 2023).

### 3. From planned inflation to the HICP net of imported energy prices: 2009-2021

The relationship between the Italian collective bargaining system and inflation changed again in 2009. As in the past, this caused a rift within confederal trade unions. In January 2009, the Berlusconi-led centre-right government signed a framework

Figure 1. Union density in Italy 1990-2019



Source: OECD/AIAS ICTWSS database

5 OECD/AIAS ICTWSS database, version 1-6.1., available at <https://shorturl.at/wMOP0>.

agreement with Confindustria, CISL and UIL that redefined contractual arrangements, in the public and private sectors. The CGIL, which had produced a shared platform with CISL and UIL, refused to sign the agreement (Barbieri 2023). In terms of the structure of collective bargaining, the agreement basically left unchanged the one defined by the 1992-1993 agreements, with the articulation of bargaining on two levels. The duration of the economic treatment of the national-sectoral collective agreements increased from two to three years. At the same time, there was a greater push toward decentralisation of collective bargaining, through tax incentives for wages negotiated at the company level and the possibility of opt-out clauses from national bargaining for companies in economic difficulty or to promote economic and employment development.

One of the main breaking points within the three main union confederations was precisely the issue of inflation (Mariucci 2020; Barbieri 2023). The 2009 separate agreement provided for the replacement of planned inflation with a new parameter, the Harmonised Index of Consumer Prices, but calculated net of the dynamic of imported energy goods prices ('HICP purified' henceforth). The estimation of this parameter, moreover, was not without technical difficulties, which were in turn harbingers of political consequences<sup>6</sup> (Garbellini 2023; Gaddi e Garbellini 2023; Barbieri 2023). The calculation was entrusted to a third party, the Istituto di Studi e Analisi Economica, which was later abolished and replaced by the Italian National Institute of Statistics (ISTAT). The 2009 agreement allowed for an ex-post recovery of the deviation between predicted and actually realised inflation through collective bargaining within the term of each national contract. Yet, unlike the 1993 agreement, this deviation was calculated on inflation net of imported energy price dynamics (Gaddi 2023b).

The logic underlying the choice is that of internal devaluation aimed at defending competitiveness and an export-led growth model, which would be threatened by "a run-up in wages to regain lost purchasing power as a result of temporary inflation shocks" (Fazio *et al.* 2013, 14 - author's translation). This logic is also consistent with the policy prescriptions on industrial relations institutions issued by European executives in the years

of the Eurozone crisis through the new instruments of economic governance (Jordan *et al.* 2021). The 2011 Europlus Pact listed among the measures to promote competitiveness deregulatory reforms of wage indexation mechanisms. The indication was repeated to those countries that still have wage indexation mechanisms, such as Belgium and Luxembourg, through the 'Country Specific Recommendations' issued by the European Commission as part of the European Semester – the new mechanism for coordinating fiscal and macroeconomic policies of EU (Schulten and Müller 2015). In the case of Italy, which had abandoned wage indexation with the abolishment of the escalator, the European prescriptions focused on the need for greater decentralisation of collective bargaining at the firm level – with the aim of more closely aligning wages with productivity dynamics – and on deregulation of firing protections for permanent contracts (Erne *et al.* 2022).

Following the outbreak of the financial crisis of 2007-2008 and the subsequent recession, which was particularly intense in the Italian case, the dynamics of inflation remained rather controlled, and during the 2010s Italy also experienced periods of deflation. The issue of inflation thus seemed to pass, at least momentarily, into the background. De Martino (2023, 11 - author's translation) notes how, until 2021, 'the contractual parties, at the time of renewal, tended to agree on the identification of an all-inclusive quantum, struggling to oblige themselves to comply with a mathematical index calculated by a third party.' Throughout the 2010s, the wage dynamics agreed upon by the parties in the collective bargaining agreements could thus turn out to be higher than the HICP purified, especially in cases where the realised inflation settled at a lower level than expected (D'Amuri 2022). Yet, there were also instances where companies later demanded 'the return of some wage increases previously calculated on the basis of the forecast of a higher price of imported raw materials' (Mariucci 2020, 44 - author's translation). This happened, for example, during the renewal of the pharmaceutical chemical sector's collective bargaining agreement in 2017. In other sectors, such as telecommunications, the negotiation over the downward adjustment of wages in light of the variance between expected and realised HCPI purified caused a long stalemate in the

6 A recent example is Confindustria's letter to the ISTAT after the publication of the revised estimates of the HICP purified estimates in June 2023 (Federmeccanica 2023), which led to a higher-than-expected compensation for metalworkers (see Section 4).

renewal process of the national-sectoral agreement (De Martino 2023).

Overall, the wage dynamic recorded during the 2010s was a negative one, with a collapse in real wages, as highlighted by the recent *Global Wage Report* of the International Labor Organisation (ILO 2022). According to the report, workers in Italy suffered a 12 per cent real wage cut between 2008 and 2022, bucking the trend of other European economies such as Germany and France, which experienced 12 and 6 per cent growth, respectively, over the same period. In addition to labour market deregulation policies, the public sector bargaining freeze until 2015, introduced as part of the austerity policies implemented by successive governments since 2008, certainly contributed to this negative wage dynamic. The freeze would have continued further, had it not been for a ruling by the Constitutional Court following a legal challenge by some autonomous unions<sup>7</sup>.

In 2018, the three main union confederations signed a new inter-confederal agreement with Confindustria, the 'Pact for the Factory' (*Patto per la Fabbrica*)<sup>8</sup>. The Pact introduced the distinction between Minimum Economic Treatment (*Trattamento Economico Minimo* – TEM) and Comprehensive Economic Treatment (*Trattamento Economico Complessivo* – TEC). The former is made up of the wage increases established by national-sectoral bargaining, while the latter is the sum of the former plus all economic treatments that the sectoral agreement qualifies as 'common to all workers' (e.g., supplementary health insurance and supplementary pension). The Pact also reaffirmed the role of the 'purified' HICP as the indicator on which to base the adjustment of the TEM, while also providing that the TEM could be further raised 'due to processes of transformation and/or organisational innovation'<sup>9</sup>.

Thus, for example, the metalworkers' collective bargaining agreement signed in 2021 provided for an increase in minimum wages for the next three years higher than the forecast HICP purified, precisely because of this clause. The Pact for the Factory then leaves freedom to each sector on how to adjust any

deviation between the HICP purified predicted when the contract was signed and the one that was effectively realised (according to ISTAT estimates). In the case of the metalworkers' contract, for example, it is provided that in June of each year the parties will meet to assess whether the minimums stipulated in the CCNL are lower than the values that would result from adjusting the TEM to the actual dynamics of the purified HICP. If so, the higher value is applied. In other sectors, however, there is no ex-post verification mechanism in place. It was the collective bargaining structure defined by the Factory Pact that faced the recent inflationary wave.

#### 4. Collective bargaining in Italy during the last inflation wave: 2022-2023

In the context of the post-Covid economic recovery, inflation started to grow again in Italy and Europe more broadly since 2021. However, it is in 2022 that the price level rose even more sharply, driven by the trend in energy prices, which was particularly significant in the Italian case (Gnesutta *et al.* 2022; Simone and Pianta 2022). In this context, the dynamics of contractual wages in Italy trudged on (Figure 2). In 2021, ISTAT recorded an average annual increase in negotiated wages of 0.6 per cent (ISTAT 2022a), *vis-à-vis* an HICP of 1.9 per cent. But it was in 2022 that the gap between contractual wages and inflation exploded: compared with an HICP of 8.7 per cent, wages negotiated through collective bargaining rose by an average of 1.1 per cent (ISTAT 2023a). The gap between contractual wages and inflation thus reached 7.6 per cent, the highest since 2001, the first year of the dissemination of the harmonised price indicator at the European level (*ibidem*).

International comparison with the (few) available data on negotiated wages highlights how the Italian figure is worse than an already bleak situation at the European level. The aggregate indicator for the Eurozone on wages negotiated through collective bargaining produced by the European Central Bank shows a growth of 3.1% in nominal terms on a yearly basis in the fourth quarter of 2022 (ECB 2023)<sup>10</sup>. In Germany, which is also going through a

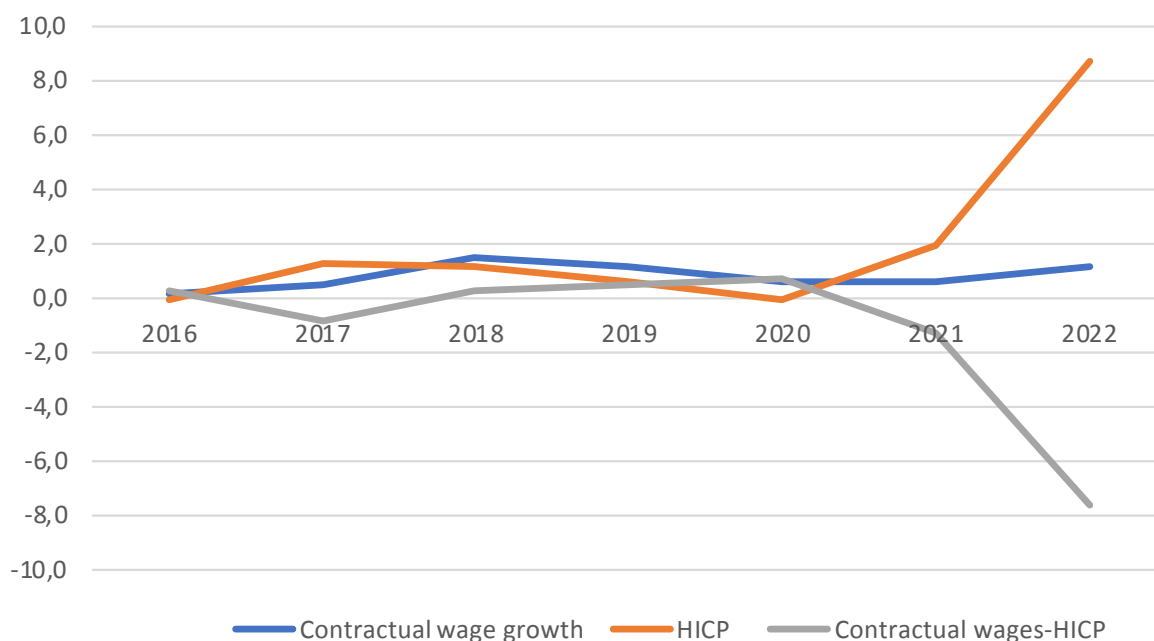
7 Sentenza n.178/2015 (ECLI:IT:COST:2015:178).

8 *Patto della fabbrica*, 2018, <https://shorturl.at/yLOU4>.

9 *Patto della fabbrica*, p. 9 – Author's translation.

10 The ECB does not provide a disaggregated index for each country. The index represents a weighted average of the annual growth of wages negotiated through collective bargaining for most Eurozone countries, and excludes bonuses, overtime payments and other individual compensations not related to collective bargaining.



**Figure 2. Annual negotiated wage growth and HICP (2015=100)**

Source: ISTAT, Retribuzioni contrattuali, indice armonizzato dei prezzi al consumo

negative economic conjuncture, the average growth for 2022 was 2.2 per cent (1.4 per cent excluding bonuses, see Destatis 2023), in the Netherlands it was 2.9 (DNB 2022) and in Austria 3 (OENB 2023). Finally, France recorded a growth of 5 per cent, or 3.7 per cent excluding bonuses (Gautier 2023), a trend driven in particular by increases in the minimum wage, to which we return in the conclusions.

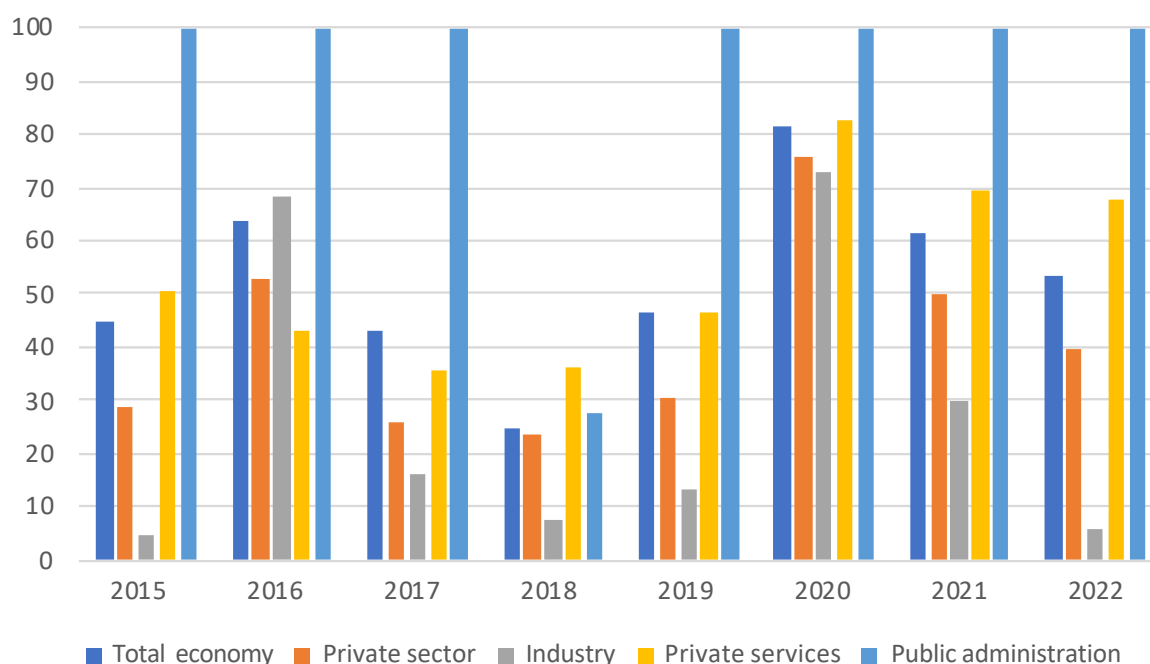
There are several explanations for such stagnant dynamics in contractual wages in Italy. First, despite the stronger dynamics of contract renewals recorded in 2022 with respect to previous years, ISTAT estimated that at the end of the year about half of all employees (49.6 per cent) had an expired contract (ISTAT 2023a). The effect is particularly visible in the private services sector (Figure 3), which has a higher share of expired contracts and experienced an even lower wage increase (+0.5 per cent). While waiting for the contract renewal, Confcommercio and the confederal unions signed a protocol at the end of 2022 that provided for one-time increases in January and March 2023. However, this is not enough to recover lost purchasing power. The national public sector agreements signed in 2022 entered into force *having already expired*<sup>11</sup>,

referring largely to the three-year period 2019-2021. Thus, the increases recorded by these contracts are not related to inflationary dynamics, but rather to recovering increases lost after the long bargaining freeze implemented during the eurozone crisis.

With regard to contracts signed in the private sector in 2022, a distinction must be made between those signed before and after June, that is, before or after the publication of ISTAT's updated HICP forecasts adjusted for trends in imported energy prices. Until that date, ISTAT forecasts predicted an HICP purified of only 1 per cent for 2022, and overall, at 3.4 per cent for the three-year period 2022-2024 (Table 1). In contrast, ISTAT's forecasts issued in June 2022, on which the national-sectoral collective agreements signed since that date have been based, predicted an HICP purified of 4.7 per cent for 2022, 2.6 per cent for 2023, and 1.4 per cent for 2024, for an overall growth of 9 per cent over three years.

Of the 18 national-sectoral collective agreements for the private sector that were signed in 2022 and recorded by ISTAT (see ISTAT 2023a), only seven were signed after June 2022 and thus were able to take into account the updated estimate for the

11 This is why in Figure 3 the share of public sector employees waiting for contract renewal is 100% since 2019.

**Figure 3. Employees waiting for contract renewal as a share of total employees (2015=base, excluding agriculture)**

Source: ISTAT, Indicatori di tensione contrattuale

purified HICP. These cover sectors such as chemicals; electricity; mining; energy and oil; gas and water; and insurance. As shown in Table 2, these sectors experienced increases that gravitate around the HICP purified, forecasting wage increases for the next three years approximating 9 per cent, with slight upward and downward spikes.

While these increases might seem relatively high, one should assess this data with caution. Firstly, according to ISTAT's estimates, these collective bargaining agreements cover less than 10 per cent of employees, even including the construction sector contract renewal, which has recorded increases slightly above the three-year forecast average of the HICP purified – even though it was signed in Q1 of 2022 (ISTAT 2023b). This limited coverage explains how the impact of these increases on the average

growth of contractual wages recorded by ISTAT in 2022 was limited.

Secondly, although these figures show an upward trend in contractual minimum wages, which is likely to continue in 2023, the average growth of 9 per cent over three years is still very likely to be well below the overall dynamics of inflation over the same period. Indeed, as we noted at the beginning of this Section, HICP stood at 8.7 per cent *in 2022 alone*. Moreover, as shown in Table 2, all contracts provide for payments to be made in tranches spread out over time, thus slowing down the process of recovering the purchasing power of wages. So, adjusting the sectoral minimum wages to the HICP purified alone entails in any case a loss of real wages.

The same applies to any future recovery of the difference between forecast and real inflation

**Table 1. ISTAT estimates for the HICP net of imported energy prices**

	2022	2023	2024	Tot. 2022-2024
HICP purified, ISTAT estimate June 2021	1.0	1.2	1.2	3.4
HICP purified, ISTAT estimate June 2022	4.7	2.6	1.4	9
HICP purified, ISTAT estimate June 2023	6.6	6.6	2.9	16.1

Source: ISTAT, 2021; 2022b, 2023c

**Table 2. National-sectoral agreement signed in the private sector between June and December 2022**

Sector	Duration	Average wage increases over the duration of the agreement
Energy and Oil	01/01/2022-31/12/2024	9.07% 60€ 01/07/2022 65€ 01/07/2023 90€ 01/06/2024
Power energy	01/01/2022-31/12/2024	8.84% 60€ 01/10/2022 65€ 01/07/2023 65€ 01/07/2024 35€ 01/10/2024
Gas and Water	01/01/2022-31/12/2024	9.21% 39.98€ 01/10/2022 69.23€ 01/10/2023 88.74€ 01/09/2024
Insurance	01/01/2022-31/12/2024	9.04% 102.5€ 01/01/2023 51.25€ 01/01/2024 51.25€ 01/12/2024
Extraction of solid minerals	01/04/2022-31/03/2025	10.51% 45€ 01/01/2023 75€ 01/12/2023 80€ 01/01/2025
Stone Industry	01/04/2022-31/03/2025	8.92% 40€ 01/01/2023 39€ 01/01/2024 44€ 01/01/2025
Chemical and Pharmaceutical	01/07/2022-30/06/2025	10.04% 50€ 01/07/2022 30€ 01/01/2023 36€ 01/07/2023 68€ 01/07/2024 20€ 01/06/2025

Source: Author's elaboration on the renewals of CCNL in the private sector recorded by ISTAT and extracted from the CNEL database. The calculation of the average wage growth is made on the value indicated within each contract

that will take place according to the rules defined by each national-sectoral agreement. Take for instance the metalworkers' contract: in June 2023, the safeguard mechanism that is provided in the metalworkers' collective agreement has been triggered, and contractual minimum wages have been increased by 6.6 per cent, in line with the updated ISTAT estimates of the HICP purified for the year 2022 (see Table 1). Yet, the overall HICP in 2022 was 8.7 per cent, thus metalworkers still suffered a real wage cut of 2.1 per cent in 2022. Moreover, the safeguard clause in the metalworking national-sectoral agreement is more the exception than the rule. Hence, it is quite likely that workers in other sectors will not recover the lost purchasing power in 2022.

It is also difficult to think, as Confindustria suggests, that this fall in real wages could be addressed by firm-level bargaining, whose diffusion remains limited. Second-level bargaining (firm or territorial) covers roughly 20 per cent of firms with more than 10 employees (Leonardi *et al.* 2017)<sup>12</sup>. This coverage is also very uneven by geographic area, with a greater prevalence in northern Italy. Thus, addressing the increase in inflation through second-level bargaining would result in increased inequality between workers.

### Concluding remarks

The data reported in this article show how the return of inflation has led to a significant fall in real wages in Italy. Moreover, the loss of purchasing power recorded in the past two years adds up to three

12 The observation made in footnote 3 applies also here.

decades of substantial wage stagnation, aggravating the Italian crisis of labour (Leonardi 2023). It is thus not surprising that Italy registers a share of 'working poors', i.e., a percentage of working men and women at risk of poverty of 11.8 per cent, almost three points higher than the EU average in 2019 (Eurostat 2023). The perspectives for the near future are bleak as well. The most recent ISTAT figures at the time of writing (July 2023) estimate a growth for contractual wages of 2.3 per cent in 2023, which would determine a further cut in real wages, as the HICP in June 2023 stood at 6.1 per cent (ISTAT 2023d).

The evidence provided in this article has shown that the collective bargaining articulation defined by the 2009 agreement and taken up by the Pact for the Factory has been unable to provide adequate protection from inflation for contractual wages. It would therefore be necessary to question the framework of those agreements, especially regarding the inadequacy of the HICP purified as a parameter to which to adjust minimum wage rates within national-sectoral collective agreements. Whereas rank-and-file unions have demanded the return to indexation mechanisms (e.g., USB 2023), in their joint document published in April 2023, the three main confederations have thus far limited their demands to higher increases of contractually agreed wages to match the impact of inflation, a penalisation for the lack of renewal of national-sectoral agreements, a cut of employees' social contributions, an *erga omnes* extension of the most representative national-sectoral agreements to fight the diffusion of 'pirate' agreements (CGIL *et al.* 2023).

With the return of inflation, some observers have evoked 'the spirit of 1993', that is of the tripartite agreements that shaped the articulation of the Italian industrial relations. But it is exactly that institutional architecture that has governed three decades of wage stagnation. Faced with the continued collapse of real wages, the union movement should instead rediscover the tool of protest. After all, inflation is a form of distributive conflict and, so far, it has been the working class who have paid for the effects of inflation rather than companies, which have maintained their margins or in some sectors even increased them (Simone and Pianta 2022). Yet, while other European countries, such as the United

Kingdom, France and Germany, have seen a massive wave of mobilisations to defend the purchasing power of workers, in the first half of 2023 labour conflict remained low in Italy, as it has been the case over the last few years (D'Amuri 2022).

There were, however, some exceptions. Take for instance what happened with the national collective agreement for the wood-furniture (legno-arredi) sector. There, a 2016 agreement provided for the possibility of adjusting a portion of sectoral minimum wage in January of each year to recover the difference between forecast and realised inflation, to be calculated not on the purified HICP but on the general HICP (De Martino 2023). In 2023, however, the employer confederation Federlegno (member of Confindustria) was unwilling to confirm the agreement, causing a stalemate in contract renewal negotiations. It was only after two months of industrial action and a sectoral strike in April 2023 that the employer organisation conceded to apply the full adjustment of wages to inflation. Thus far, however, the wood-furniture sector is more the exception than the rule, and attempts to recover the lost purchasing power in other sectors will provoke predictable resistance from employers.

The data on real wages that we reported in this article also highlight the extent to which workers in Italy could benefit from the introduction of a minimum wage, in addition to and not in place of sectoral collective bargaining provisions. Among the various potential benefits of the minimum wage is that of the greater speed with which it can be adjusted to meet cost-of-living increases. Moreover, the EU directive on adequate minimum wages, approved in the fall of 2022, suggests to those countries that already have a statutory minimum wage in place a number of indicators of adequacy, including indexing it to inflation.

In several European countries where the minimum wage already exists, its level was significantly increased during 2022. Between January 2022 and 2023, in Germany, the minimum wage has been increased by 22.2 per cent (Aumayr-Pintar and Vacas Soriano 2023), both to ensure its adequacy in relation to average and median wages and to cope with inflation<sup>13</sup>. In Spain, the government has increased

13 In 2023, the German government announced further increases in the minimum wage by 3.4 per cent from January 2024 and by 3.3 per cent from January 2025, though trade unions have lamented that these increases are too low to match inflation (*Germany set to raise minimum wage by more than 3%, Unions want more*, June 26 2023, <https://shorturl.at/zDGNS>).

the minimum wage by 8 per cent in nominal terms throughout 2022 (Müller *et al.* 2023), with the double aim of offsetting the impact of inflation on wages and bringing the minimum wage to the threshold of adequacy defined by the EU directive (Morel 2023). In the Netherlands, the government has decided to increase the minimum wage by 12.1 per cent (Müller *et al.* 2023), above the collective bargaining trends, to cope with the effect of inflation (Aumayr-Pintar and Vacas Soriano 2023). In France, the two automatic increases in the minimum wage in 2022 helped trigger the renegotiation of collective agreements in sectors where the lowest contractual wages had fallen below the minimum wage threshold (Gautier 2023). While it is true that minimum wage increases have not been fully able to match the impact of inflation across all EU countries (Müller *et al.* 2023; Aumayr-Pintar and Vacas Soriano 2023), they have usually been higher than the overall increase of contractual wages in 2022 (see Section 4), helping lower paid workers to cope with the increase in the cost of living. The French example highlights a possible virtuous relationship between minimum wage and national-sectoral collective bargaining, which would also have been most helpful in the Italian case. If it is the bargaining strength of the parties that determines who pays for the effect of inflation between capital and labour, the introduction of an adequate minimum wage could play an important

role in strengthening workers' power resources in Italy.

The path taken by the current Italian government, however, goes in the opposite direction. In addition to its announced opposition to the minimum wage, with its most recent measures, symbolically announced on May 1st, the government has proposed as a solution to the low-wage problem a temporary cut in social security contributions for low-income workers. The rationale, made explicit in the 2023 Documento di Economia e Finanza (MEF 2023), is that of wage moderation, in order to avoid 'a dangerous wage-price spiral' (MEF 2023, VIII). Yet, the empirical evidence thus far does not show a risk of a wage-price spiral, and rather points to the role of profit margins as drivers of inflation in Europe as well, as acknowledged even by economists of the International Monetary Fund (Alvarez *et al.* 2022; Hansen *et al.* 2023).

Moreover, this cut in social contributions will weigh on the shoulders of the employees themselves, either through an increase in taxation, or through a cut in resources for public services. These measures come on top of a significant reduction of the citizenship income and a new deregulation of precarious contracts, also harbingers of further wage moderation. For unions and their supporters, these are further reasons to promote the fight in defence of wages and a decent standard of living.

### Acknowledgments

Some of the research undertaken for this article has been possible thanks to funding from the European Union's Horizon Europe programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No. 101067573 – GLOGOLAB. I would like to thank Paolo Bosi, Francesco Massimo and Mario Pianta, the editors of SINAPPSI and the two anonymous referees for their helpful feedback on previous version of this article. Torsten Müller provided helpful information on collective bargaining and minimum wages in Europe. Needless to say, all errors are mine.

## References

- Alvarez J., Bluedorn J., Hansen N., Huang Y., Pugacheva E., Sollaci A. (2022), *Wage-Price Spirals: What is the Historical Evidence?*, IMF Working Paper 22/221, Washington DC, International Monetary Fund
- Aumayr-Pintar C., Vacas Soriano C. (2023), *Minimum wage hikes struggle to offset inflation*, Dublin, Eurofound <<https://shorturl.at/dnwl2>>
- Baccaro L., Howell C. (2017), *Trajectories of neoliberal transformation: European industrial relations since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press
- Badiali M. (2011), *Politiche di intervento nel sistema dei prezzi: Caffè e il problema dell'inflazione*, Working Paper n.142, Roma, Università Sapienza Dipartimento di Economia Pubblica <<https://shorturl.at/cgoz5>>
- Barbieri G. (2023), Genesi e composizione dell'Ipca depurata dai beni energetici importati, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.1, pp.57-66
- Bordogna L. (2003), Le relazioni industriali in Italia dall'accordo Lama-Agnelli alla riforma della scala mobile, in Comitato Nazionale per il Bilancio dell'esperienza repubblicana all'inizio del nuovo secolo (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, vol.III, pp.179-211
- Bosi P. (2003), Politica dei redditi e riforme del Welfare, *Diritto delle relazioni industriali*, n.1, pp.9-27
- Brandolini A., Cipollone P., Sestito P. (2001), *Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-1998*, Temi di Discussione del Servizio Studi n.427, Roma, Banca d'Italia
- Brandolini A., Gambacorta R., Rosolia A. (2018), *Inequality amid income stagnation: Italy over the last quarter of a century*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n.442, Roma, Banca d'Italia
- Bugamelli M., Cannari L., Lotti F., Magri S. (2012), *Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n.121, Roma, Banca d'Italia
- Cattabini F. (2012), Franco Modigliani and the Italian Left-Wing: the Debate over Labor Cost (1975-1978), *History of Economic Thought and Policy*, n.1, pp.75-95
- Cetrulo A., Cirillo V., Guarascio D. (2019), Weaker jobs, weaker innovation. Exploring the effects of temporary employment on new products, *Applied Economics*, 51, n.59, pp.6350-6375
- CGIL, CISL, UIL (2023), Per una nuova stagione del Lavoro e dei diritti. Documento unitario CGIL, CISL e UIL, 6 April 2023 <<https://shorturl.at/hyCDJ>>
- Cirillo V., Ricci A. (2022), Heterogeneity matters: temporary employment, productivity and wages in Italian firms, *Economia Politica: Journal of Analytical and Institutional Economics*, 39, n.2, pp.567-593
- D'Amuri F. (2022), Prezzi dei beni energetici, inflazione inattesa e salari, *Eticaeconomia*, 14 marzo <<https://shorturl.at/lqvzG>>
- De Martino C. (2023), *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.463/2023, Catania, Università di Catania <<https://shorturl.at/ADIMT>>
- DNB (2022), *Economic Developments and Outlook. December 2022. Issue 24*, Amsterdam, De Nederlandsche Bank <<https://shorturl.at/aCLQU>>
- Destatis (2023), *Press release. Agreed earnings in 2022 up 2.2% on the previous year*, 2 March <<https://shorturl.at/aeF01>>
- ECB (2023), *Euro area 19 (fixed composition). Indicator of negotiated wage rates*, European Central Bank <<https://shorturl.at/ikmz5>>
- Erne R., Maccarrone V., Golden D. (2022), Dalla crisi finanziaria alla pandemia di Covid-19: un lungo Semestre per i diritti dei lavoratori, *Rivista Giuridica del Lavoro*, n.1, pp.121-148
- Eurostat (2023), *In-work at-risk-of-poverty rate*, Eurostat <<https://shorturl.at/ERTV5>>
- Fazio F., Massagli E., Tiraboschi M. (2013), *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, Bergamo, ADAPT University Press
- Federmeccanica (2023), *Circolare Federmeccanica n. 13 del 16 giugno 2023 - CCNL Industria Metalmeccanica Privata 5 febbraio 2021 - Minimi contrattuali in vigore dal 1 giugno 2023 - Effetti*, Federmeccanica <<https://shorturl.at/egmAR>>
- Gaddi M. (2023a), La scala mobile, in *L'inflazione. Falsi miti e conflitto distributivo*, Milano, Edizioni Punto Rosso, pp.61-92
- Gaddi M. (2023b), Contrattazione collettiva e inflazione: dall'inflazione programmata all'IPCA depurato, in *L'inflazione. Falsi miti e conflitto distributivo*, Milano, Edizioni Punto Rosso, pp.92-117
- Gaddi M., Garbellini N. (2023), Inflazione e conflitto distributivo, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.1, 2023, pp.35-46
- Garbellini N. (2023), Gli indici dei prezzi al consumo, in *L'inflazione. Falsi miti e conflitto distributivo*, Milano, Edizioni Punto Rosso, pp.31-40

- Gautier E. (2023), *Negotiated wage increases: what is the picture for 2022?*, Paris, Banque de France <<https://shorturl.at/dhjql>>
- Gnesutta C., Lucchese M., Pianta M., Simone G. (2022), L'inflazione in Italia, *Economia & Lavoro*, n.3, pp.69-84
- Graziani A. (2000), *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri
- Hansen N., Toscani F., Zhou J. (2023), *The Role of Import Prices, Profits and Wages in the Current Inflation Episode in the Euro Area*, IMF Working Paper n.23/131, Washington DC, International Monetary Fund
- ILO (2022), *Global Wage Report 2022-23: The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power*, Geneva, International Labour Organization
- ISTAT (2023a), *Comunicato stampa. Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali. 4 trimestre 2022*, 31 gennaio 2023, Roma, Istat <<https://shorturl.at/bKN67>>
- ISTAT (2023b), *Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2023. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica*, Roma, Istat <<https://shorturl.at/mnzEF>>
- ISTAT (2023c), *Comunicato stampa. IPCA al netto degli energetici importati*, 7 giugno 2023, Roma, Istat <<https://shorturl.at/hlc69>>
- ISTAT (2023d), *Esame delle proposte di legge C. 141 Fratoianni, C. 210 Serracchiani, C. 216 Laus, C. 306 Conte, C. 432 Orlando, C. 1053 Richetti e C. 1275 Conte, recanti disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo*, 11 luglio 2023, Roma, Istat <<https://shorturl.at/hkOXY>>
- ISTAT (2022a), *Comunicato stampa. Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali. 4 trimestre 2021*, 31 gennaio 2022, Roma, Istat <<https://shorturl.at/osyFO>>
- ISTAT (2022b), *Comunicato stampa. IPCA al netto degli energetici importati*, 7 giugno 2022, Roma, Istat <<https://shorturl.at/opNY8>>
- ISTAT (2021), *Comunicato stampa. IPCA al netto degli energetici importati*, 4 giugno 2021, Roma, Istat <<https://shorturl.at/fnqyB>>
- Jordan J., Maccarrone V., Erne R. (2021), Towards a socialisation of the EU's new economic governance regime? EU's labour policy interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009-2019), *British Journal of Industrial Relations*, 59, n.1, pp.191-213
- Leonardi S. (2023), Inflazione, salari, contrattazione: un'introduzione al tema, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.1, pp.7-22
- Leonardi S., Ambra M.C., Ciarini A. (2017), *Italian collective bargaining at a turning point*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.139/2017, Catania, Università di Catania
- Locke R. (1995), *Remaking the Italian Economy*, Ithaca, Cornell University Press
- Lucidi F., Kleinknecht A. (2010), Little innovation, many jobs: An econometric analysis of the Italian labour productivity crisis, *Cambridge Journal of Economics*, 34, n.3, pp.525-546
- Manacorda M. (2004), Can the Scala Mobile Explain the Fall and Rise of Earnings Inequality in Italy? A Semiparametric Analysis. 1977-1993, *Journal of Labor Economics*, 22, n.3, pp.585-613
- Mariucci L. (2020), Limiti e prospettive della contrattazione collettiva, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, numero monografico La questione salariale*, n.5, pp.39-48
- Massimo F. (2019), Gianna difendeva il suo salario dall'inflazione, *Jacobin*, 14 febbraio <<https://shorturl.at/BYZ17>>
- MEF (2023), *Documento di Economia e Finanza 2023. Sezione I. Programma di stabilità*, Roma, Ministero dell'Economia e delle finanze <<https://shorturl.at/tvFGS>>
- Morel S. (2023), Spain raises minimum wage by 8%, *Le Monde*, 15 February <<https://shorturl.at/dyPW5>>
- Müller T., Vandaele K., Zwysen W. (2023), Wages and collective bargaining: fighting the cost-of-living crisis, in Countouris N., Piasna A., Theodoropoulou S. (eds.), *Benchmarking Working Europe 2023. Europe in transition - Towards sustainable resilience*, Brussels, ETUI aisbl, pp.77-98
- OENB (2023), *Negotiated standard wage rate index*, Wien, Oesterreichische Nationalbank <<https://shorturl.at/ekqL1>>
- Pulignano V., Carrieri D., Baccaro L. (2018), Industrial relations in Italy in the twenty-first century, *Employee Relations*, 40, n.4, pp.654-673
- Raitano M., Fana M. (2019), Labour market deregulation and workers' outcomes at the beginning of the career: Evidence from Italy, *Structural Change and Economic Dynamics*, 51, issue C, pp.301-310
- Reljic J., Cetrulo A., Cirillo V., Coveri A. (2023), Non-standard work and innovation: evidence from European industries, *Economics of Innovation and New Technology*, 32, n.1, pp.136-164

- Schulten T., Müller T. (2015), European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining, in Lehndorff S., *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, Brussels, ETUI, pp.331-363
- Simone G., Pianta M. (2022), Understanding inflation: the Italian case, *Intereconomics*, 58, n. 1, pp.17-21
- Storm S. (2019), Lost in Deflation: Why Italy's Woes Are a Warning to the Whole Eurozone, *International Journal of Political Economy*, 48, n.3, pp.195-237
- Storm S., Naastepad C.W.M. (2015), Europe's Hunger Games: Income Distribution, Cost Competitiveness and Crisis, *Cambridge Journal of Economics*, 39, n.3, pp.959-986
- USB (2023), *Subito 300 euro netti di aumento in busta paga! Il 26 maggio 2023 sciopero generale*, 5 maggio <<https://shorturl.at/bnAMR>>

**Vincenzo Maccarrone**

vincenzo.maccarrone@sns.it

He is a Marie Skłodowska Curie Fellow at the Scuola Normale Superiore (Florence, Italy). He holds a PhD in employment relations from University College Dublin, where he completed a dissertation on EU labour governance. He has also conducted research on work in the gig economy. His research has been published in various academic journals, including *Work, Employment and Society*, the *British Journal of Industrial Relations*, the *European Journal of Industrial Relations and Economic and Industrial Democracy*.



# Wage dispersion in Italy

## An exploration based on linked employer-employee data

Laura Bisio

ISTAT

Valeria Cirillo

Università degli Studi di Bari

Matteo Lucchese

ISTAT

This article analyzes wage dispersion in a sample of Italian firms, by taking advantage of a unique Linked Employer-Employee dataset (LEED) merging four data sources from the National Institute of Statistics. An in-depth descriptive analysis conveys that knowledge-intensive services record the highest within- and between-firms wage dispersion in the sample. Regression-based results show that innovation does not drive up inequality in large companies. However, it can contribute to enlarge the within-firm wage dispersion as well as the wage gap across small firms. Overall, we argue that institutional factors should be called upon to explain the dramatic increase in wage disparities in the Italian economy.

*L'articolo analizza la dispersione salariale in un campione di imprese italiane, sfruttando un dataset di tipo LEED, ottenuto integrando quattro differenti fonti di dati prodotte dall'Istat. L'analisi mostra che i servizi, soprattutto quelli ad alta intensità di conoscenza, mostrano la più alta dispersione salariale a livello di singola impresa e tra le imprese considerate nel campione. L'analisi econometrica suggerisce che l'innovazione non aumenta la disuguaglianza nelle grandi imprese, ma può contribuire ad ampliare il divario salariale all'interno e fra le piccole. Nel complesso, fattori istituzionali dovrebbero essere chiamati in causa per spiegare l'aumento della disuguaglianza nell'economia italiana.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-6

### Citation

Bisio L., Cirillo V., Lucchese M. (2023), Wage dispersion in Italy. An exploration based on linked employer-employee data, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.112-129

### Keywords

Econometric analysis  
Enterprises  
Wage inequality

### Parole chiave

*Analisi econometrica  
Imprese  
Disuguaglianza salariale*

### Introduction

Inequality has sharply increased in most developed countries in recent decades (Atkinson 2007; OECD 2015; Piketty *et al.* 2018) and Italy is not an exception (Franzini and Raitano 2019). The share of pre-tax na-

tional income that goes to the bottom 50 per cent of the distribution has declined from 22% in 1980 to 16% in 2021, conversely, the top 10 per cent has increased its share of national income by about ten percentage points – from 28% in 1980 to 37% in 2021. The top

**Funding acknowledgments:** Valeria Cirillo acknowledges support from the Italian Ministry of University and Research, PRIN-2022 project 2022Z78M8J: The Digital Transition and the World of Work: Labour markets, Organizations, Job quality and Industrial Relations (DIGITWORK).

The authors wish to thank Sara Gigante for her contribution on the pre-arrangement of the Linked Employer-Employee dataset from the RACLI register.

The opinions expressed in this paper are those of the authors and do not reflect the views of the institutes the authors are affiliated with.

1% has almost doubled its share of national income in the last forty years<sup>1</sup>. These figures have been recently confirmed by Guzzardi *et al.* (2022) estimating the distribution of Italian net national income, including both labour and capital incomes, from 2004 to 2015, by combining several data sources<sup>2</sup>.

Essentially, regardless of the measurement applied, economic inequalities – both of income and wealth – today are higher than they were two or three decades ago (Atkinson 2015). Inequalities are generated and amplified in labour markets due to increasing disparities in market incomes compared to disposable incomes. Excluding the effects of public redistribution through taxes and transfers, inequalities would have been even sharper (De Arcangelis *et al.* 2021).

When focusing on the sources of income, it clearly emerges that wages and pensions (for the bottom 50 per cent) are the two main sources of income along the entire income distribution up to the 90<sup>th</sup> percentile<sup>3</sup>. The loss of real income, which worsened since after the 2008 economic crisis, then with the outbreak of the Covid crisis and nowadays with inflation, has not affected all individuals equally, even within the bottom 50 per cent, since the composition of this group is far from being homogeneous. For instance, in Italy young people aged between 18 and 35, women and citizens of Southern regions were the most affected by the 2008 economic crisis (Guzzardi *et al.* 2022) and more recently by the Covid pandemic (Carta and De Philippis 2021; Casarico and Lattanzio 2022).

Wages and salaries account for 75% of household incomes among working-age adults, thus representing the main driver of income inequality (OECD 2011). Therefore, they are a crucial dimension to investigate in order to grasp the sources of inequalities and identify how these latter stratify across individuals and, specifically, workers. To what extent current wage inequality is related to workers' skills or firms' characteristics is still a matter of debate since it is of paramount importance to design policy interventions that can reverse the current trend.

Are wage gaps explained by specific character-

istics of workers and jobs, such as education, skills or tasks performed at work? Or are they related to structural features of sectors and firms? In a nutshell, what are the main sources of wage dispersion? And above all, is the explosion of income inequalities to be attributed to a weakening of labour?

Indeed, in recent decades we have observed that advanced economies have polarized along 'winning' and 'losing' trajectories: sectors, firms and workers have experienced heterogeneous outcomes with respect to multiple dimensions. Large and persistent productivity differences among economic units have been traced to various factors, such as technology, demand, market structure, and workers' human capital. Firm-level heterogeneity reverberates in wage asymmetries such that it is increasingly more important 'where' the worker works, rather than his or her specific characteristics. Furthermore, the outbreak of the pandemic has accelerated the dispersion of productivity and wages, also due to the adoption of different strategies to respond to the crisis: some firms have increased the digitization of their interactions along the value chain, while others significantly reduced plans to investment in R&D. The coexistence of segments – firms and workers – characterized by increasing heterogeneity in labour productivity, work organization, patterns of innovation (firms) and working conditions (workers) is a salient feature of neoliberal societies in the current regime of production.

Against such background, in this article, we explicitly focus on wages and provide a description of the dimensions that can explain wage gaps in Italy, one of the main sources of overall income inequality, jointly considering individual and firms characteristics. Our aim is to dissect the main channels of stratification of wage dispersion. To this purpose we analyze the distribution of within- and between-firms wage inequality by firm size, sectors, and geographical localization of companies, taking advantage of a unique sample of Italian firms based on a Linked Employer-Employee structure, endowed with a comprehensive set of information on firms, jobs, workers' characteristics and wages earned.

1 Data are from the World Inequality database.

2 The authors merge different statistical sources: (i) IT-SILC performed by ISTAT on income and living conditions; (ii) SHIW surveys produced by the Bank of Italy; (iii) the Irpef tax returns issued by the Ministry of Economy and Finance and (iv) the inheritance tax records collected by Acciari *et al.* (2021).

3 Capital and financial incomes prevail at the top 10 and 0.1 per cent of the distribution, although recent studies (Iacono and Ranaldi 2023) have documented a weaker relationship between the functional and personal distributions of income in Italy between 1989 and 2016. They highlight an increase in capital income shares accruing to the bottom 50 per cent mainly explained by imputed rents that have been moving toward the bottom of the income distribution.

In detail, following Cirillo *et al.* (2017), we estimate an augmented Mincerian equation to compute robust measures of, respectively, a within-firm inequality based on the 90<sup>th</sup> to 10<sup>th</sup> percentile ratio of the estimated equation within-firm residuals and between-firms inequality based on the difference between the 90<sup>th</sup> and the 10<sup>th</sup> percentiles of the estimated firm-level fixed effects. Our first research question can be formulated as follows: *After controlling for main workers and firms' features, how does inequality polarize workers in the Italian economy by firm size, sector of activity and geographical location?*

Among the relevant factors of stratification, due to the particular nature of our dataset, we acknowledge the role of technological change and inspect how and to which extent it represents a further channel of polarization within and between companies if not accompanied by other institutional factors, such as trade union negotiations, capable of influencing the distribution of productivity gains among workers. Although we are not able to take into account the role of trade unions explicitly, we can investigate how and to which extent investments in technologies may represent a factor of further stratification across companies by firm size. Since the outbreak of the Covid crisis, descriptive evidence has shed light on the coexistence of at least two clusters of companies: the ones accelerating the digitization of their customer and supply-chain interactions and of their internal operations and, on the other hand, firms whose plans of investments in R&D have significantly shrunk. In the first phase of the Covid crisis (March-April 2020) investments have fallen – mostly for small companies with fewer than 50 employees not fully consolidated on international markets and suffering financial constraints. The recovery has been very unbalanced across firms and divergences have been deepening between more productive and reactive firms and a large population of small firms pursuing cost-competitiveness strategies. Thus, it is likely that the Covid crisis accelerated a pattern of neo-dualism that already characterized the Italian industrial structure in recent decades (Costa *et al.* 2021; Dosi *et al.* 2021). In this direction, we attempt to unfold the role of technological change in shaping wage gaps between

firms, providing new evidence on our second research question: *Do investments in innovation at the company level contribute, in normal times, to increase within and between wage dispersion? If so, how does this relationship change according to firm size (and possibly workers' bargaining power)?*

To investigate these research questions and start to dissect wage inequalities, we take advantage of a unique source of information obtained by merging four different databases provided by the Italian National Statistical Institute (Istat). This dataset is one of the outputs of the 2019-2022 Istat-Bank of Italy TRASPI *Analisi delle trasformazioni del sistema produttivo attraverso (micro)dati amministrativi* project, aimed at analyzing the main characteristics of the Italian national production system, the role of human capital, as well as innovation and the adoption of new technologies. The innovative dataset used for this analysis<sup>4</sup> drawn from the integration of the sample of the Istat *Community Innovation Survey* (CIS) with selected information from two LEED (Linked Employer-Employee Dataset) data sources plus a firm-level dataset that allows us to explore wage inequality across workers and decompose it accounting for within and between wage components. All in all, the dataset is drawn from the integration of: (i) the *Community Innovation Survey*, providing information on innovation practices performed by companies; (ii) the *ASIA-Business Register*, collecting information on firm characteristics; (iii) the *ASIA-Employment Register*, accounting for workers characteristics and (iv) the *RACLI Register* on earnings, hours and labour cost for persons and enterprises, collecting wages of all workers employed in Italian companies. In detail, the latter provides information on hourly wages earned by each job within each firm, which represents our key variable.

Despite the richness of the database, we acknowledge that this analysis suffers from some limitations.

We are able to study the structure of wage gaps in Italy only for one year, that is 2016, and for a specific sample of firms – those drawn from the *Community Innovation Survey*. The latter is designed to provide information on the innovativeness of business economy sectors and its core target population

4 The earlier version of this work, titled Innovation, firm characteristics and within-firm wage inequalities: exploring Linked Employer-Employee data for the Italian economy, has been presented at the final workshop of the TRASPI project held at the Bank of Italy, on 17<sup>th</sup> February 2023. Furthermore, a previous analysis based on the same dataset has been developed in Istat (2019).

includes three main size classes of enterprises: 10-49 employees; 50-249 employees; 250 or more employees. Therefore, our analysis excludes micro-enterprises – the segment of enterprises under 10 employees – which employ over a quarter of the total number of employees in Italy. Notwithstanding this limitation, it should be acknowledged that micro-enterprises can be very heterogeneous with a large proportion of companies with few employees and the inclusion of this portion of companies would result in an increase in the wage dispersion across firms. In a similar vein, OECD (2023) has restricted the analysis to the private sector excluding the own-account workers and focusing on firms with two employees or more. Furthermore, the lack of a panel structure represents a major limitation for our analysis since we cannot econometrically account for the heterogeneity of workers and firms by applying, for instance, an AKM approach (Abowd *et al.* 1999). Lastly, our analysis is silent with respect to the consequences of Covid on earnings and inequality<sup>5</sup> and can only provide indirect indications on the institutional factors that contribute to shape wage gaps in Italy by referring to the size of companies and sectoral heterogeneities featuring different regimes of accumulation and technological trajectories. Both these elements correlate with quality of work and labour strength.

In spite of these limitations, the article offers a first glimpse of wage distribution within and between companies, a research field that has not yet received substantial attention in Italy, often due to a lack of reliable micro-data.

The remainder of the article is structured as follows. After a brief discussion on drivers of wage dispersion in Section 1, we describe the integration of the database based on four different Registers in Section 2. Section 3 provides a set of descriptive evidence on within- and between-firms' wage inequality, with a focus on the association of the wage dispersion in light of some relevant dimensions (namely, innovation and firm size). Finally, the last Section brings the contribution to a conclusion, offering some suggestions for further research.

## 1. Wage differentials: a polarized productive structure

The existence of wage differentials in the labour markets has always been neglected by neoclassical economists, at least from a theoretical perspective, since the market-clearing wage is conceptualized as unique and linked to productivity and, in theory, workers with similar characteristics should earn the same wage. However, wage disparities exist and have proven to consolidate over time in most advanced economies. Wage differentials between employees have been related to heterogeneities in their characteristics and those of their workplace (even, regional differences).

Therefore, after more than a decade of studies concentrated on estimating the effects of skills' rewards on wage disparities across workers, in recent years the economic debate has acknowledged the relevance of firms' pay practices in shaping wages, wage inequality and, the gender wage gap.

According to OECD (2023) on average across 20 OECD countries, between-firm wage inequality can account for about one-half of overall wage inequality, both in levels and changes. Therefore, a large portion of overall wage inequality can be explained by gaps in pay between firms rather than differences in the level and returns to workers' skills. Such a result has been linked to another major evidence concerning the increasing dispersion in productivity across establishments. Gaps in business performance in the form of productivity have widened, even with respect to investments in digital technologies that have enabled technological leaders to increase their performance gap with laggard firms (Andrews *et al.* 2016; Gal *et al.* 2019; Cirillo *et al.* 2023) and to unleash 'winner takes all' dynamics in the global market.

This pattern of 'neo-dual' or 'winners take the most' configurations with the strengthening of an almost dichotomous production structure with respect to organizational skills, technological innovation and presence on foreign markets, matched by a progressive spread of firms' productivity performance, represents a specific trait of the current phase of contemporary capitalism (Costa *et al.* 2021). The segmentation of the productive structure

<sup>5</sup> The impact of Covid on within and between firm inequality will be assessed through a specific research project started in 2023 titled Employment quality and wage inequality: the role of technological change and enterprise characteristics. Structural aspects and consequences of the pandemic, whose aim is precisely to explore the heterogeneity of the effects of technological change, with particular reference to new digitization and automation technologies, on wages in the years 2014-2021.

has increased as a consequence of the economic crisis of 2008 (Dosi *et al.* 2021) and, nowadays, it has been further fuelled by the outbreak of the Covid pandemic (Crisuolo *et al.* 2020).

Evidence of microeconomic character reports a remarkable heterogeneity of the levels of productivity among enterprises, with a few high-performance units (in terms of productivity and sales) with respect to a large population of companies that exhibits modest and stagnant levels of value added per employee (Calligaris *et al.* 2016; Daveri e Jona-Lasinio 2008; Cirillo and Ricci 2022). Large and persistent productivity differences have been linked to several features, such as technology, demand, market structure, organizational features (Syverson 2011). In the labour economics literature, dispersion in productivity has been linked to workers' human capital (Abowd *et al.* 2005), to the use of incentive pay and various human resources and managerial practices (Bloom *et al.* 2007). In the evolutionary theory of the firm, dispersion in labour productivity arises from specific organizational routines and capabilities not easily acquired by firms in the short-term, such as those related to innovation, engagement in international transactions, exporting and patenting activities (Dosi *et al.* 2008; Dosi *et al.* 2012).

Heterogeneity in firms' productivity performance, reflecting an increasing dispersion in wages between firms (Barth *et al.* 2016; Card *et al.* 2018), is deemed also to widen the gap in the working conditions (i.e., career paths, safety at work).

Wage disparities existing between firms are reported in numerous studies and, similarly to productivity dispersion, are linked to several factors ranging from technological change to participation in international markets (Amiti and Davis 2011; Faggio *et al.* 2010; Wolszczak-Derlacz and Nikulin 2022).

Between-firms inequality also points to the importance of institutional factors. According to Zwysen (2022) and Tomaskovic-Devey *et al.* (2020), among others, between-firm earnings inequality is driving the increase in wage dispersion in Europe, and this occurs where institutions are weakened. Beyond national specific factors (i.e. minimum wage, national laws on labour markets, employment protection), the relative bargaining strengths of workers and firms are shaped by the strength of the workers' representation systems and national/sectoral regulations on wage agreements. As suggested by the

literature, strong unions may bargain over wages by pushing for a redistribution of profits that employers may obtain on the markets (Dencker and Fang 2016). However, strong trade unions may also affect the distribution of wages among workers compressing the within-firm wage distribution (Barth *et al.* 2012). Furthermore, the level of collective agreements contributes also to reshape the distribution of wages within and between firms (Cirillo *et al.* 2019): a more coordinated system compresses the wage differences between firms (Guertzgen 2009; Skans *et al.* 2009); whereas firm-level agreements should increase the differences in pay between firms (Garnero *et al.* 2020; Ramos *et al.* 2018). Indeed, earnings also differ within firms due to pay settings, including bonuses and rewards to senior management and executives, and differences in the bargaining power of specific groups of workers.

From this perspective, the role of the institutional setting or, more broadly, of the environment wherein firms operate, is central in recent developments of organizational approaches to stratification that discuss the firm as the central locus of wage inequality creation (Stainback *et al.* 2010; Cobb 2016). This literature stresses the interaction between environmental factors external to the firm and key factors internal to the firm, that is the relative balance of power among groups within the organization (Cirillo *et al.* 2019). Closely related to the discussion of the balance of powers within the firm, there is also the recognition, coming mostly from sociological or socio-economic studies, that the power of different employees in the hierarchical and organizational structure originates from the type of tasks they perform and the occupation they enjoy (Goldthorpe and Hope 1972; Wright 1980; Erikson and Goldthorpe 2002). This literature shows that occupational structures are crucial to explain social stratification and income disparities, suggesting that occupations must be considered as a relevant dimension in examining how wages of different groups of employees may be differently affected for instance by technological changes (Cetrulo *et al.* 2020; 2023).

From an empirical standpoint, the availability of micro-level data and mainly employee-employer databases have contributed to the growth of empirical studies assessing the relation between wage inequalities occurring across and within establishments (Barth *et al.* 2016; Card *et al.* 2018; Handwerker

and Spletzer 2016; Song *et al.* 2019; Criscuolo *et al.* 2020; Tomaskovic-Devey *et al.* 2020; Baumgarten *et al.* 2020; Zwysen 2022). Most of them have highlighted the increasing relevance of between firm inequalities on overall wage dispersion going so far as to say that “It’s Where You Work” (Barth *et al.* 2016) to drive up the dispersion of earnings.

Yet, it is worth mentioning that the role played by within firm inequality should not be neglected (Cirillo *et al.* 2017; 2019).

Overall, few studies have focused on the Italian economy, such as Bingley and Cappellari (2018), Devicienti *et al.* (2019), Franzini and Raitano (2019), and more recently Briskar *et al.* (2022) highlighting rather heterogeneous results, but all stressing the importance of firm-related heterogeneity as an important factor for explaining wage differences among workers.

## 2. Data sources

As already pointed out, the empirical analysis developed in this article is based on a unique source of information obtained merging four different sources available from Istat, namely: (i) the *Community Innovation Survey* – CIS, run by Eurostat for each Member country and containing a very detailed information on innovation strategies performed by firms; (ii)

the *ASIA Business Register* compiling information on companies operating in the Italian economy such as number of jobs, employees, value added, geographical location, sector of activity; (iii) the *ASIA-Employment Register*, collecting information on workers such as education, main job title, age and sex; (iv) the *RACLI Register* recording workers’ wages in terms of jobs and employees.

These sources have been merged to obtain a Linked Employer-Employee data structure. In detail, the *Community Innovation Survey* containing information on innovation activities pursued by a representative sample of Italian companies in the 2014-2016 time span has been merged with the ASIA Business Register in order to obtain a more comprehensive set of information on firms. Then, the dataset was further merged with the ASIA-Employment Register allowing the identification of each job position and worker within the company along with their main characteristics (age, education, job title, sex, job contract, citizenship). Finally, the RACLI Register, containing detailed data on wages for each job<sup>6</sup> and worker, was linked to build within-firm measures of hourly wage dispersion as well as to compute average firm wages for between-firm measures of inequality. The reference year of the data sources is 2016.

**Figure 1. The Linked Employer-Employee data structure**



Source: Authors' illustration

<sup>6</sup> It is important to note that the reference unit of the RACLI Register we used in this paper is the average annual ‘job’ (i.e. not ‘person employed’) defined in terms of the number of workweeks of paid work by the employee over the total workweeks of the year. Compared to persons, it provides a measure of the labour input more closely related to the amount of labour input actually employed by the firm.

The figure 1 displays the connection among the four different data sources and the information drawn from each of them. All sources are linked to the *Community Innovation Survey* providing the final sample of Italian companies, jobs and workers on which our analysis is developed.

The integration of the aforementioned sources provides a dataset that consists of 14,510 firms with at least 10 employees (due to the above-discussed CIS sample threshold), covering the business units operating in the following 2-digit Nace Rev.2 sections (sectors are identified by alphabetical letters): manufacturing (C) – with the exception of Tobacco (Nace division 12); wholesale and retail trade repair of motor vehicles and motorcycles (G); transportation and storage (H); information and communication (J); professional, scientific and technical activities (M, with 69 and 75 divisions excluded). The distribution of the final sample includes 7,908 small firms (10-49 employees), 4,246 medium firms (50-249 employees) and 2,356 large firms (at least 250 employees). One of the strengths of the paper is precisely the possibility to decompose wage dispersion taking into account not only medium-sized and large companies, but also small businesses.

The dataset includes 5,895 manufacturing firms, 4,981 companies operating in the wholesale and retail trade repair of motor vehicles and motorcycles sector; 1,428 firms from the Transportation and storage industries; 873 from Information and Communication and 1,333 from Professional, scientific and technical activities. In the final sample, about 54% of firms are located in the Northern regions, while about a quarter (26%) are in the Southern regions and in the Islands.

### 3. Dissecting inequalities

#### ***A deeper investigation of within- and between-firms wage dispersion measures***

To provide a first look at the wage distribution in our sample, we simply decompose the total variance of earnings (hourly wages in logarithm per job) in our sample in two components<sup>7</sup>. The first one –

between-firms variation – reflects the variation in the so-called ‘firm premium’ – i.e., the differences in how firms pay similar workers. The second one – within-firm variation – is a measure of the wage dispersion of the workforce employed in a firm. A simple decomposition of log-hourly wage variance in our sample highlights that between-firm wage inequality accounts for 39% compared to 61% due to within-firm inequality. In analyzing these values, we should consider that our (unweighted) sample is biased towards large firms. Our descriptive results are in line with Zwysen (2022), showing that in Italy the within-firm dispersion accounts for 54% of total variance in 2018 relying on the Structure of Earnings Survey data. A slightly different picture emerges from OECD (2023) analyses based on administrative data drawn from the National Institute for Social Security, which have recently highlighted that in Italy the between-firm dispersion reached 60% in 2015 being the main component driving up the overall change in wage dispersion that occurred between 2002 and 2015.

Regardless of the database used and the time span covered, several factors are likely to affect both within- and between-firms wage disparities. To this respect, in this paper we compute robust inequality measures taking into account both workers’ and firms’ characteristics based on a fixed-effects estimation of a Mincerian-type wage equation (Winter-Ebmer and Zweimüller 1999; more recently Cirillo *et al.* 2017)<sup>8</sup>. The latter predicts individual gross hourly wage with respect to workers’ characteristics and firm-level fixed effects. The within-firm dispersion is computed taking the ratio of 90<sup>th</sup> to 10<sup>th</sup> percentile of the residuals of the Mincerian regression, for each firm ( $WD_{90/10, j}$ ) providing a first insight on the within-firm inequality that could not otherwise be explained directly by workers and main occupational features. As clarified in Cirillo *et al.* (2017), what remains to be explained after taking the residuals from the augmented Mincer equation, are within-firm differences in the components of wages that are not due to personal characteristics or to the average tendency of firms to pay

7 To decompose the overall variance of earnings a random-effect one-way analysis-of-variance (ANOVA) model has been fitted, based on the LEED dataset, where the group-detail is the firm identifier. The estimation is implemented by the command, `loneway`, in STATA 15 (Marchenko 2006). The weights of, respectively, the between- and the within- component are computed as the share of the estimated standard deviation of each component on the overall standard deviation.

8 The output of the augmented Mincerian equation estimation is available upon requests from the authors, though it is not shown in the present version of the paper for the sake of brevity.

more or less their employees (i.e., the firm-fixed effects in the Mincer regression).

In formulas, we apply a fixed-effects estimation to the following Mincerian-type wage equation based on Winter-Ebmer and Zweimüller (1999) and Cirillo *et al.* (2017):

$$\log(W_{ij}) = \alpha_0 + \beta(WC)_i + \theta FE_j + e_{ij} \quad (1)$$

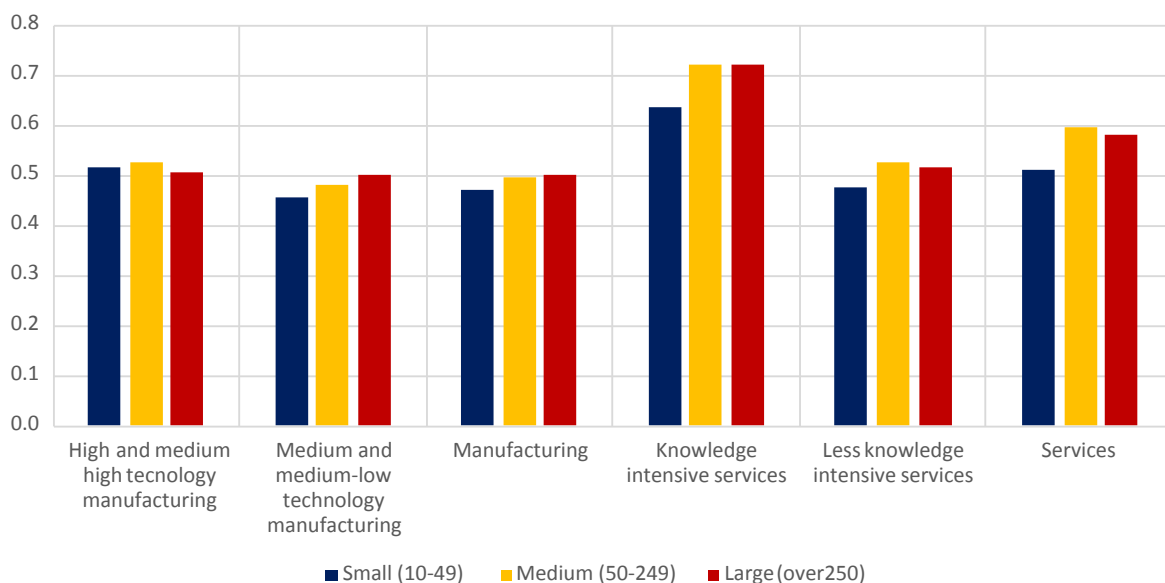
where  $W_{ij}$  represents the gross hourly job wage (job/worker  $i$  employed in firm  $j$ ),  $WC_i$  stays for worker characteristics (age, age-squared, sex, educational level, fixed-term contract, part-time contract, citizenship, working area), while  $FE_j$  is a firm-level fixed effect and  $e_{ij}$  are the residuals. Estimated residuals  $\hat{e}_{ij}$  are retrieved from (1) to compute the within-firm dispersion as:  $WD_{90/10,j} = \hat{e}_{ij} p^{90} - \hat{e}_{ij} p^{10}$ . In Figure 2, we dissect the within-firm wage dispersion by firm size and sector of activity, where the average of the within-firm dispersion measure  $WD_{90/10,j}$  has been computed per groups of sectors and size.

Some main patterns arise. First, within-firm inequality is higher in services than in manufacturing, which can be due to the internal hierarchical layer and larger heterogeneities in remunerations nego-

tiated with workers, even with very similar working profiles. Second, within-firm wage dispersion is sensibly higher in knowledge-intensive sectors<sup>9</sup>, regardless of size, but also high and medium-high tech manufacturing sectors show on average a wider dispersion than less technological ones. Third, as expected, within-firm wage dispersion is generally higher in medium and large companies compared to small businesses – with the exception of high and medium-high tech manufacturing. The prevailing evidence of a wider wage heterogeneity in larger firms is on the one hand due to the wider hierarchical layers in large firms, while on the other hand it points to stronger bargaining power of specific workers – usually high-skilled or managerial figures – able to negotiate higher wages resulting in a less compressed wage internal distribution.

Figure 3 sheds more light on the distribution of within-firm wage inequality by geographical location and size of Italian companies<sup>10</sup>. Those located in Northern and Center regions show higher within-firm wage dispersion with respect to those located in Southern ones. As already pointed out, this evidence is also likely to reflect the heterogeneity in the productive structure among Italian regions.

**Figure 2. Within-firm log-hourly wage dispersion by firm size and technological sectors**



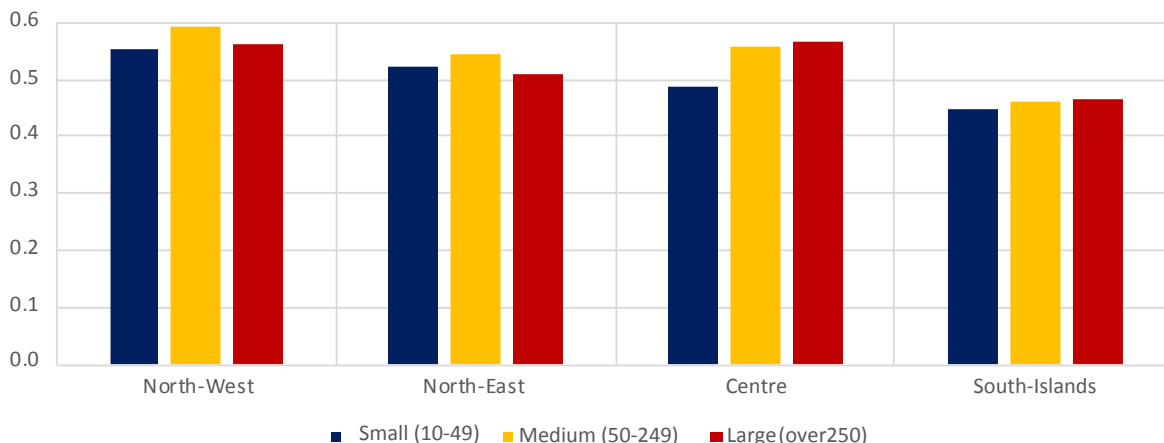
Source: Authors' elaboration based on our sample

9 We adopt the taxonomy of the technology intensity of sectors used by Eurostat (at 2-digit level, Nace classification). Cfr. <https://shorturl.at/twBH5>.

10 We refer to the location of the head office.



**Figure 3. Within-firm log-hourly wage dispersion by firm size and geographical location**



Source: Authors' elaboration based on our sample

In particular, Southern Italy shows a smaller average size compared to Northern regions, and a lower share of high-tech manufacturing and knowledge-intensive services. Indeed, according to what is shown in Figure 2, both these elements could be associated with a compressed within-firm dispersion of wages.

Further, we analyze the between-firm dispersion computed as the difference between the 90<sup>th</sup> and the 10<sup>th</sup> percentiles of the firm fixed-effects ( $BD_{90/10,j}$ ), retained from the estimated Mincerian wage equation [1]. In formulas:

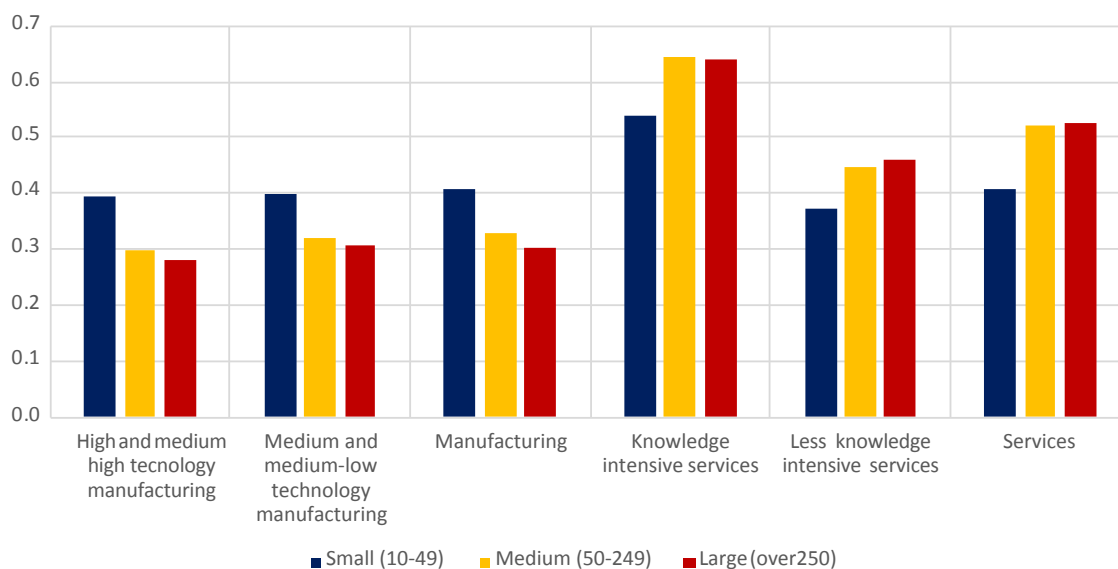
$$BD_{90/10,j} = FE_j^{p90} - FE_j^{p10}$$

This measure highlights the difference in average wages paid to workers across firms, once having controlled for individual characteristics of the workforce. The greater the difference, the greater the wage distance between companies. To some extent, it highlights the coexistence of high and low-wage companies in the same size class and macro sector.

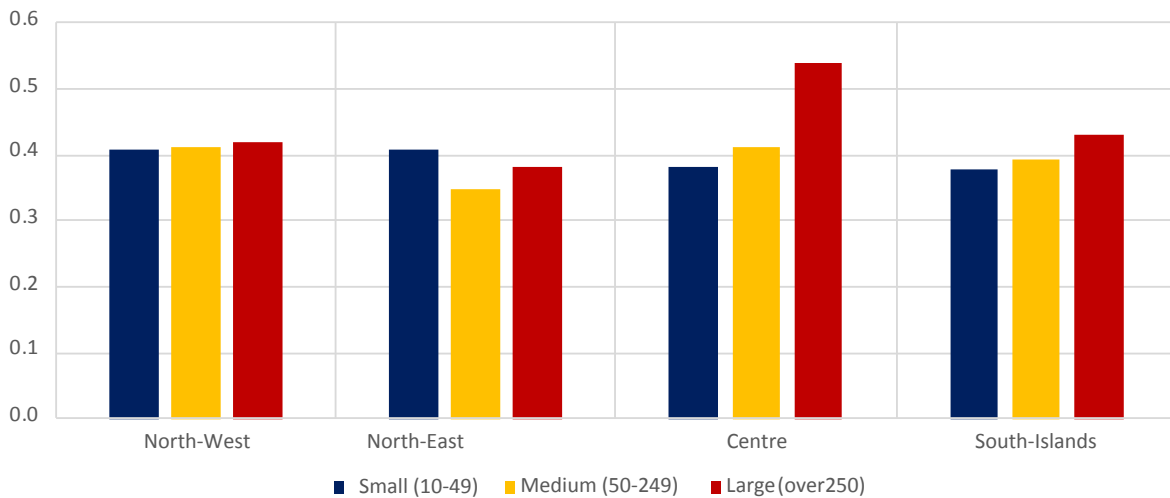
Figure 4 suggests that firms' heterogeneity in wages is stronger in services, and specifically in knowledge-intensive ones, suggesting a stronger dualism of high versus low-paying firms with respect to manufacturing.

Furthermore, in services, firm size is strongly associated with between-firm wage dispersion for both

**Figure 4. Between-firm log-hourly wage dispersion by firm size and technological sectors**



Source: Authors' elaboration based on our sample

**Figure 5. Between-firm log-hourly wage dispersion by firm size and geographical location**

Source: Authors' elaboration based on our sample

knowledge-intensive and less knowledge-intensive sectors, while the opposite occurs in manufacturing. In large manufacturing firms, where trade unions are stronger, the average wage is usually higher and more homogeneous across companies – for instance, workers are covered by collective bargaining agreements – conversely, services show higher productivity heterogeneity, which is usually reflected in higher wage dispersion, even across large companies.

Finally, we dissect between wage dispersion by firm size and geographical location (Figure 5). Here the pattern is more heterogeneous since large companies located in Center Italy are the ones showing the highest level of wage dispersion followed by large companies in Southern Italy. However, the link between firm size and wage dispersion seems to be less clear-cut when dissecting companies by geographical location. A large proportion of between-firm wage dispersion in large companies of Centre and Southern Italy can be a hint of higher productivity dispersion.

### **Linking innovation to wage dispersion**

Thanks to the nature of our dataset, we are able to inspect the relationship between wage dispersion and a firm's propensity to invest in innovation<sup>11</sup>. Re-

cent empirical literature has pointed to a general positive association between innovation and wage dispersion, either across (Aghion *et al.* 2017) or within firms (Zwysen 2022; Cirillo *et al.* 2017).

Focusing on within-firm wage dispersion, the descriptive analysis highlights that investments in innovation do not display a strong association with wage inequality, with the exception of small companies – where firms with a positive expenditure in innovation show a slightly higher within-firm dispersion with respect to small non-innovative companies (Figure 6).

However, when we focus on between-firms inequality, it clearly emerges that more innovative companies are less polarized (Figure 7), evidencing a reduced wage dispersion compared to non-innovative ones<sup>12</sup>; in addition, this effect seems stronger for medium and large firms.

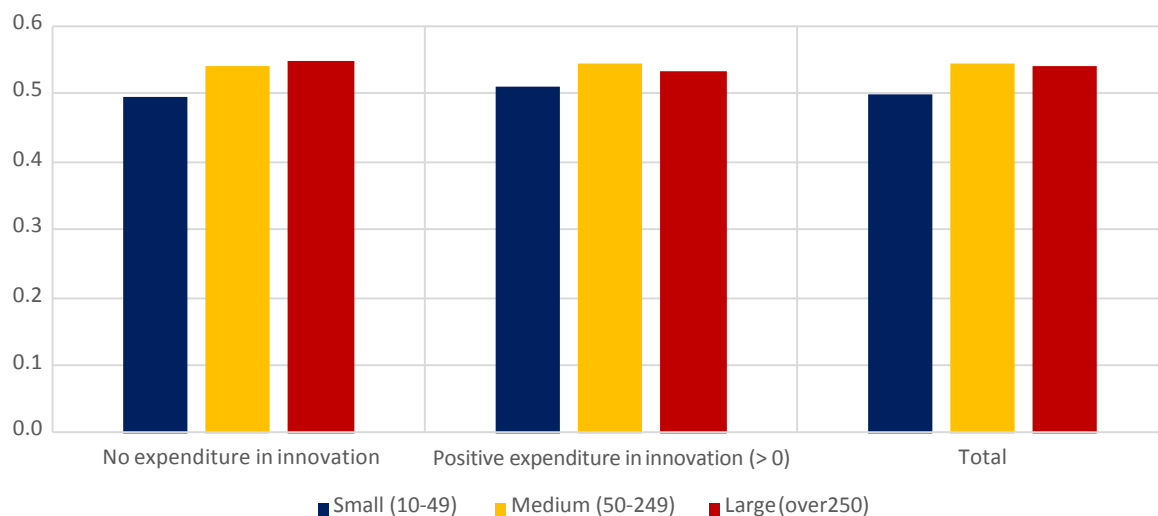
### **A simple econometric investigation of the innovation/wage dispersion nexus**

To provide an econometric analysis of the association between innovation and wage dispersion, in this Section we present some results by multivariate estimates. Concerning within-firm dispersion, we run an OLS regression of  $WD_{90/10}$  on the innovation

11 In this analysis, we refer to the whole amount of firms' investments in innovation in 2016 as measured by the Community Innovation Survey; in detail, we take the per-employee sum of the expenditures on R&D, machinery and equipment and other expenditures due to innovation, performed by innovative seeking firms.

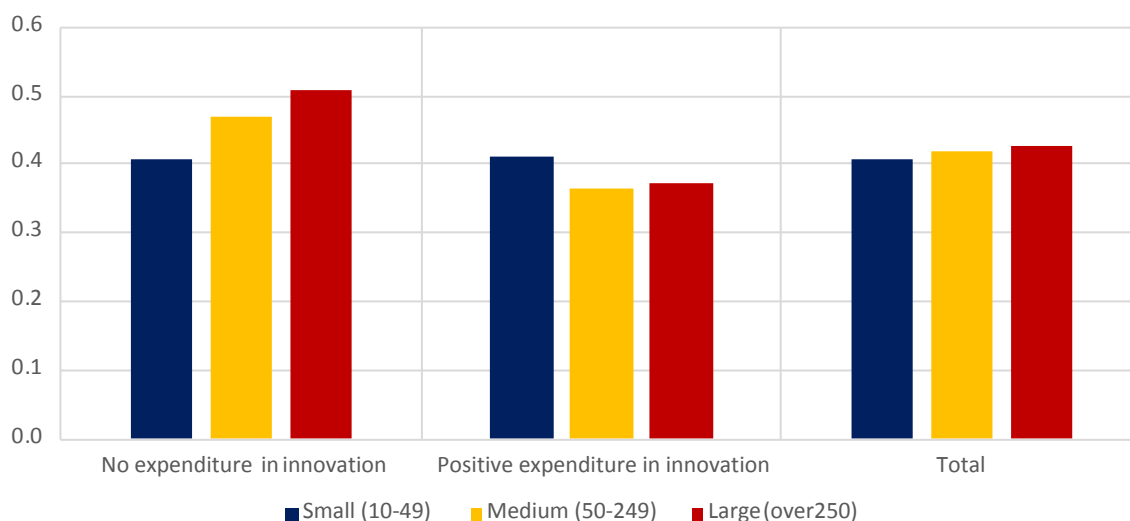
12 It is worth noting that, according to our data sample, average wages for innovative companies are higher than non-innovative ones.

**Figure 6. Within-firm log-hourly wage dispersion by firm size and investments in innovation**



Source: Authors' elaboration based on our sample

**Figure 7. Between-firm log-hourly wage dispersion by firm size and investments in innovation**



Source: Authors' elaboration based on our sample

term (log per-employee expenditure in innovation in 2016)<sup>13</sup> plus a number of variables capturing relevant firm structural dimensions and average measures referred to the firm's workforce. In order to jointly take into account both innovation and size, we also include an interaction term between the two dimensions, with large firms considered as reference category.

The firm-level analysis is performed by estimating the following equation:

$$WD_{90/10,j} = \alpha_0 + \theta INN_j + \rho INN_j \times SIZE_j + \beta FLC_j + \gamma WC_j + \epsilon_j \quad (2)$$

where *INN* is the log of per-employee total expenditure on innovation in 2016 (which includes, among other types, R&D and machinery and equipment expenditures performed by innovative seeking firms); *SIZE* is a categorical variable (denoting small/medium/large firms) interacted with the innovation term whose associated coefficient accounts

13 The inclusion of the innovation term poses a selection-bias problem that calls for an ad-hoc treatment of this variable. Following a sound existing literature on the issue (Hall *et al.* 2009), we resort to a two-step strategy, estimating a Heckman model (Heckman 1979) whose fitted prediction is, then, included in the main regression as an explicative variable.

**Table 1. Two-step Robust OLS estimates for within-wage dispersion**

Dep: Within-firm dispersion (90th-to-10th residual from the Mincerian equation)		
	Two-step - OLS	
<i>Total expenditure on innovation per employee (a)</i>	0.004	
	(0.007)	
<i>Dummy small size</i>	-0.306	***
	(0.051)	
<i>Dummy medium size</i>	-0.049	
	(0.046)	
<i>Small x innovation interaction</i>	0.043	***
	(0.007)	
<i>Medium size x innovation interaction</i>	0.011	*
	(0.006)	
<i>Public company</i>	-0.027	**
	(0.013)	
<i>Dummy (Member of a group)</i>	0.035	***
	(0.002)	
<i>Log Firm age</i>	0.003	
	(0.002)	
<i>Dummy (Higher modal age of employees within 2-digit sector)</i>	-0.010	**
	(0.004)	
<i>Dummy (Higher firm average tenure of employees within 2-digit sector)</i>	-0.031	***
	(0.004)	
<i>Dummy (Higher level of education of employees within 2-digit sector)</i>	0.058	**
	(0.004)	
<i>% managers</i>	0.005	***
	(0.0003)	
<i>% temporary contracts</i>	0.001	***
	(0.0003)	
<i>% part-time contracts</i>	0.0001	
	(0.0002)	
<i>% males</i>	0.0002	
	(0.0001)	
<i>Constant</i>	0.379	***
	(0.052)	
Economic sector (2-digit NACE rev.2) dummies	Yes	
Regional dummies	Yes	
Observations/Firms	14,487	
R <sup>2</sup>	0.2467	

Note: (a) Predicted value of the variable obtained by the Heckman model estimation. Standard errors in parentheses, robust estimation. Significance levels: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01.

Source: Authors' econometric analysis based on our sample

**Table 2. Two-step Unconditional Quantile estimates for between-wage dispersion**

<b>Dep: Firm fixed-effect from the Mincerian equation</b>														
Two-step - Unconditional Quantile Regression (s.e. are bootstrapped over 500 runs)														
	q10	q25	q50	q75	q90									
<i>Total expenditure on innovation per employee (a)</i>	-0.0041	0.009	0.011	0.003	-0.024	(0.005)	(0.006)	(0.008)	(0.012)	(0.018)				
<i>Dummy small size</i>	-0.173 ***	-0.167 ***	-0.153 **	-0.358 ***	-0.705 ***	(0.043)	(0.046)	(0.061)	(0.092)	(0.139)				
<i>Dummy medium size</i>	-0.059 *	-0.062	-0.023	-0.010	-0.206	(0.035)	(0.045)	(0.061)	(0.133)	(0.094)				
<i>Small x innovation interaction</i>	0.015 **	0.015 *	0.019 **	0.056 ***	0.113 ***	(0.006)	(0.006)	(0.008)	(0.012)	(0.019)				
<i>Medium size x innovation interaction</i>	0.007	0.008	0.006	0.011	0.041 **	(0.004)	(0.006)	(0.008)	(0.013)	(0.018)				
<i>Public company</i>	0.0528 ***	0.023 *	-0.006	-0.085 ***	-0.112 ***	(0.012)	(0.013)	(0.017)	(0.024)	(0.039)				
<i>Dummy (Member of a group)</i>	0.0165 ***	0.025 ***	0.037 ***	0.058 ***	0.059 ***	(0.004)	(0.004)	(0.005)	(0.008)	(0.012)				
<i>Log Firm age</i>	0.003	0.003 **	0.006 **	0.002	0.0002	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.008)	(0.006)				
<i>Dummy (Higher modal age of employees within 2-digit sector)</i>	-0.0186 ***	-0.013 ***	-0.011 **	-0.012 *	-0.003	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.007)	(0.010)				
<i>Dummy (Higher firm average tenure of employees within 2-digit sector)</i>	-0.015 **	-0.022 ***	-0.026 ***	-0.046 ***	-0.057 ***	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.007)	(0.012)				
<i>Dummy (Higher level of education of employees within 2-digit sector)</i>	0.030 ***	0.042 ***	0.060 ***	0.081 ***	0.083 ***	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.008)	(0.011)				
<i>% managers</i>	0.0001 ***	0.002 ***	0.003 ***	0.009 ***	0.014 ***	(0.0008)	(0.0002)	(0.0002)	(0.0004)	(0.001)				
<i>% temporary contracts</i>	0.0004 **	0.0002 *	0.0001	-0.0000	0.0006 *	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0003)				
<i>% part-time contracts</i>	0.0002 *	0.0003 ***	0.0001	-0.0003 **	-0.0002	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)				
<i>% males</i>	0.0003 **	0.0002 **	0.0002 **	-0.0001	-0.0004 *	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)				
<i>Constant</i>	0.3857 ***	0.314 ***	0.399 ***	0.756 ***	1.241 ***	(0.056)	(0.068)	(0.079)	(0.141)	(0.347)				
Economic sector (2-digit NACE rev.2) dummies	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes									
Regional dummies	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes									
Observations/Firms	14,487	14,487	14,487	14,487	14,487									
R <sup>2</sup>	0.0844	0.1406	0.1877	0.2215	0.1751									

Note: (a) Predicted value of the variable obtained by the Heckman model estimation. Standard errors in parentheses, robust estimation. Significance levels: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01.

Source: Authors' econometric analysis based on our sample

for the role of innovation on wage dispersion of small and medium firms compared to large firms; *FLC* includes a set of variables at the firm level (firm size, firm-age, group-firm, public control, NACE-rev.2 divisions; NUTS 2 controls); finally, *WC* contains variables obtained as a synthesis of some relevant worker's characteristics (workers modal age; average years of education; tenure of employees, job title, share of managers, fixed-term workers, part-timers, males).

According to the results shown in Table 1, regression-based analysis confirms the descriptive evidence presented in Figure 6: innovation turns out not to enhance significantly within-dispersion in large firms (the innovation term is not significant), whereas small firms are significantly associated with lower  $WD_{90/10}$  compared to large firms. In addition, within-firm wage dispersion is higher in small innovative companies compared to large innovative ones, with less clear-cut evidence for medium firms.

Results for the other variables confirm what is expected. Concerning firm-level characteristics, we find that group-membership represents a WD-augmenting factor. Indeed, group-member firms are likely to put in place more complex managerial and organizational practices. By contrast, being a publicly owned company is associated with a reduced wage dispersion, which is very reasonable as in this type of company a higher job security is accompanied by, on average, a more egalitarian wage structure due to e.g., a relatively higher union density. Workforce composition is also relevant: the role of embodied human-capital in the firm fosters wage dispersion, possibly suggesting the presence of some SBTC/RBTC factors at stake, whereas a higher average tenure and age of employees reduces wage differentials. In addition, a higher share of temporary contracts correlates with a higher dispersion in wages, though the direction of the latter is not clear ex-ante – at least in theory. Indeed, short-term contracts record lower wages with respect to their permanent counterpart mostly at the bottom of the wage distribution, conversely, they can enjoy higher retributions for very specific and qualified competences.

To inspect econometrically the evidence concerning the dispersion across firms (between-firms inequality), we also estimate a(n) (unconditional) quantile regression (Firpo *et al.* 2009; 2018) based on the Recentered Influence Function (RIF) of the fixed effects retrieved by

the Mincerian equation (cfr. Subsection *A deeper investigation of within- and between- firms wage dispersion measures*) on the same set of explicative variables used to explore the relations for our measure of within-firm dispersion. The RIF approach allows us to evaluate the association between the variables of interest (namely, innovation and firm size) at the different percentiles of the distribution of the average firm-specific (log-hourly) wage. Put in other words, we are able to detect a possible enhancing/shrinking dynamic of between-firms wage dispersion in association with innovation expenditure, firm size and their interaction.

Again, taking into account size and innovation dimensions jointly (Table 2) we find that, once differences due to workers' characteristics are taken into account, innovation in large firms does not seem to be relevant with regard to the average wage paid across the quantile distribution. By contrast, significant negative coefficients of size dummies for small firms, decreasing from p10 to p90, denote lower wages than large firms and imply a shrinking of dispersion across companies, which is in line with Figure 6. However, innovative small firms exhibit higher wages, with an increasing intensity along the wage distribution and with the largest effect for the upper decile, suggesting a dispersion-widening implication.

## Conclusions

The upsurge in income inequality and the spread of in-work poverty due to low-wage jobs require a deep investigation not only of the sources of inequalities but also of the *locus* where these are generated and fuelled. In this respect, several studies are showing that nowadays a larger part of overall wage inequality can be increasingly explained by looking at the place where individuals work, rather than ascribed to their specific skills and occupations.

Theoretically, the existence of firms paying different wages to similar workers would require new analytical tools beyond the standard neoclassical framework. Indeed, the latter may not adequately account for wage differentials which would be better described by models allowing for firms heterogeneity.

From an empirical standpoint, this contribution sought to explore wage dispersion in Italy by focusing on firms, as mentioned one of the main – although not the only – place where inequalities are exacerbated.

By means of a unique and innovative source of information, we have performed a detailed descrip-

tive analysis on a sample of Italian companies drawn from the 2016 edition of the Community Innovation Survey. Three main patterns have emerged. First, service industries record the highest level of inequalities, regardless of the measurement of wage dispersion applied. Dissecting wage dispersion in this sector is of utmost importance to trace relevant policy implications. In particular, our analysis conveys that within-firm inequality – not explicitly related to individual, job and firms' characteristics, but possibly explained by differences in power among workers and informal negotiations of remunerations – is higher in services – especially in knowledge-intensive ones – than in manufacturing. We argue that a wider internal hierarchical layer and the huge heterogeneities in remunerations negotiated with workers, even with very similar working profiles, may drive this evidence and institutional aspects – related to union coverage and/or the presence of firm/individual-level bargaining and negotiation – are likely to underpin the broader internal dispersion found in both knowledge-intensive services and high-tech manufacturing, compared to their respective lower-knowledge/technological counterpart.

Second, between-firms inequality should be carefully taken into account. It could be linked to productivity dispersion pointing to a dualistic structure, especially in services where low-productive and low-paying firms coexist with high-productive and high-paying companies. In addition, we find that firm size is strongly associated with between-firms wage dispersion in services, whereas the opposite occurs in manufacturing. This can be explained by heterogeneous workforce-management relationships, for instance, small service companies are more likely managed by either the founder or a family member who is usually less prone to adopt second-level bargaining – that usually leads to higher wages compared to national agreements.

Third, the peculiarity of our dataset has allowed us to explore the role of innovation in shaping inequalities within and across companies. According to our analysis, we argue that in usual times – namely, well before the outbreak of the Covid crisis – investments in innovation do not seem to display a solid association with wide disparities within Italian companies, whereas the heterogeneity of compensations between firms looks sensibly lower in innovative firms. Innovation does not lead per se to increasing dispersion, at least

in large companies where institutional factors such as strong trade unions are expected to play an important role. Regression-based analysis somewhat enriches the picture offering a sort of econometric validation of the descriptive evidence. According to the estimates, innovation does not turn out to enhance significantly within-dispersion in large firms, whereas it contributes to widen the internal dispersion of wages in smaller companies. In addition, investments in innovation are not associated with increasing wage dispersion across large firms, but they can contribute to enlarge wage disparities among small companies, as evidenced by major wage increases occurring at the top of the average wage distribution.

Taking stock of these results, we may argue that services need to be properly monitored since major wage disparities occur in those firms. Such a result can be linked to the weakness of trade unions in services compared to manufacturing, to the application of discretionary wage policies and/or to productivity dispersion. Our analysis, in line with previous evidence raised by Andrews *et al.* (2016) and OECD (2023), highlights the relevance of between-firms wage dispersion. From this perspective, public policies and institutions may engage in the shaping of the dispersion productivity across firms by, e.g., improving firm wage policies and defining fine-tuned policies supporting investments in innovation – though paying attention not to enlarge wage dispersion across firms.

This paper also suggests that other mechanisms – beyond innovation per se – are at play in influencing wage inequality, ones that are more grounded in the institutions of the labour market. From this perspective, it would be crucial for future research to integrate databases including information on institutional factors such as the level and coverage of contractual agreements and the union density at the firm level. The lack of these crucial elements has limited the analysis of this article together with the lack of intertemporal variation of inequality impeding to link within and between firm inequalities to macroeconomic factors.

Notwithstanding these limitations, this contribution – which is a first and preliminary attempt to link structural characteristics of the economy to distributional issues – has highlighted the strategic value of the integration of multiple data sources to dissect the sources of wage inequality and trace policy implications to revert the increasing disparities we are experiencing in market incomes.

## References

- Abowd J., Kramarz F., Margolis D. (1999), High wage workers and high wage firms, *Econometrica*, 67, n.2, pp.251-333
- Abowd J., Haltiwanger J., Jarmin R., Lane J., Lengermann P., McCue K., McKinney K., Sandusky K. (2005), The Relationship among Human Capital, Productivity and Market Value: Building Up From Microeconomic Evidence, in Corrado C., Haltiwanger J., Sichel D. (eds.), *Measuring Capital in the New Economy*, Chicago, University of Chicago Press, pp.153-204
- Acciari P., Alvaredo F., Morelli S. (2021), *The concentration of personal wealth in Italy 1995-2016*, Working Paper n.608, Naples, Centre for Studies in Economics and Finance
- Aghion P., Bergeaud A., Blundell R., Griffith R. (2017), *Innovation, firms and wage inequality*, Working Paper Series, Harvard, Harvard University
- Amiti M., Davis D.R. (2011), Trade, Firms, and Wages: Theory and Evidence, *The Review of Economic Studies*, 79, n.1, pp.1-36
- Andrews D., Criscuolo C., Gal P.N. (2016), *The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy*, OECD Productivity working papers n.05, Paris, OECD Publishing
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality: What can be done?*, Harvard, Harvard University Press
- Atkinson A.B. (2007), The distribution of earnings in OECD countries, *International Labour Review*, 146 n.1-2, pp.41-60
- Barth E., Bratsberg B., Hægeland T., Raaum O. (2012), Performance pay, union bargaining and within-firm wage inequality, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74, n.3, pp.327-362
- Barth E., Bryson A., Davis J.C., Freeman R. (2016), It's where you work: increases in the dispersion of earnings across establishments and individuals in the United States, *Journal of Labor Economics*, 34, n.52, pp.S67-S97
- Baumgarten D., Felbermayr G., Lehwald S. (2020), Dissecting Between-Plant and Within-Plant Wage Dispersion. Evidence from Germany, *Industrial Relations*, 59, n.1, pp.85-122
- Bingley P., Cappellari L. (2018), *Workers, Firms and Life-Cycle Wage Dynamics*, IZA Discussion Papers n.11402, Bonn, Institute of Labor Economics (IZA)
- Bloom N., Dorgan S., Dowdy J., Van Reenen J. (2007), *Management Practice and Productivity. Why They Matter*, Center for Economic Performance and McKinsey policy release <<https://shorturl.at/ejoAK>>
- Briskar J., Di Porto E., Rodríguez Mora J.V., Tealdi C. (2022), *Decomposition of Italian inequality*, WorkINPS n.53, Roma, INPS
- Calligaris S., Del Gatto M., Hassan F., Ottaviano G.I., Schivardi F. (2016), *Italy's productivity conundrum. A study on resource misallocation in Italy*, Discussion Papers 30. Brussels, Directorate General Economic and Financial Affairs- European Commission <<https://shorturl.at/RVZ25>>
- Card D., Cardoso A.R., Heining J., Kline P. (2018), Firms and labor market inequality. Evidence and some theory, *Journal of Labor Economics*, 36, n.S1, pp.S13-S70
- Carta F., De Philippis M. (2021), *The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy*, Bank of Italy Occasional Paper n.606, Roma, Banca d'Italia
- Casarico A., Lattanzio S. (2022), The heterogeneous effects of COVID-19 on labor market flows: Evidence from administrative data, *The Journal of Economic Inequality*, 20, n.3, pp.537-558
- Cetrulo A., Guarascio D., Virgillito M.E. (2020), Anatomy of the Italian occupational structure: concentrated power and distributed knowledge, *Industrial and Corporate Change*, 29, n.6, pp.1345-1379
- Cetrulo A., Sbardella A., Virgillito M.E. (2023), Vanishing social classes? Facts and figures of the Italian labour market, *Journal of Evolutionary Economics*, 33, n.1, pp.97-148
- Cirillo V., Fanti L., Mina A., Ricci A. (2023), New digital technologies and firm performance in the Italian economy, *Industry and Innovation*, 30, n.1, pp.159-188
- Cirillo V., Ricci A. (2022), Heterogeneity matters: temporary employment, productivity and wages in Italian firms, *Economia Politica*, 39, n.2, pp.567-593
- Cirillo V., Sostero M., Tamagni F. (2019), *Firm-level pay agreements and within-firm wage inequalities: Evidence across Europe*, LEM Working Paper Series n.12/2019, Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna
- Cirillo V., Sostero M., Tamagni F. (2017), Innovation and within-firm wage inequalities: empirical evidence from major European countries, *Industry and Innovation*, 24, n.5, pp.468-491
- Cobb J.A. (2016), How firms shape income inequality: Stakeholder power, executive decision making, and the structuring of employment relationships, *Academy of Management Review*, 41, n.2, pp.324-348
- Costa S., De Santis S., Dosi G., Monducci R., Sbardella A., Virgillito M.E. (2021), *From organizational capabilities to corporate performances: at the roots of productivity slowdown*, LEM Working Paper Series n.21/2021, Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna



- Criscuolo C., Hijzen A., Schwellnus C., Barth E., Chen W.-C., Fabling R., Fialho P., Stadler B., Upward R., Zwysen W., Grabska-Romagosa K., Kambayashi R., Leidecker T., Nordström Skans O., Riom C., Roth D. (2020), *Workforce composition, productivity and pay: the role of firms in wage inequality*, OECD Economics Department Working Papers n.1603, Paris, OECD Publishing
- Daveri F., Jona-Lasinio C. (2008), Off-shoring and productivity growth in the Italian manufacturing industries, *CESifo Economic Studies*, 54, n.3, pp.414-450
- De Arcangelis G., Franzini M., Pandimiglio A. (2021), Disuguaglianze e povertà. Il caso Italiano, *Economia italiana*, n.3, pp.5-16
- Dencker J.C., Fang C. (2016), Rent seeking and the transformation of employment relationships: the effect of corporate restructuring on wage patterns, determinants, and inequality, *American Sociological Review*, 81, n.3, pp.467-487
- Devicienti F., Fanfani B., Maida A. (2019), Collective bargaining and the evolution of wage inequality in Italy, *British Journal of Industrial Relations*, 57, n.2, pp.377-407
- Dosi G., Faillo M., Marengo L. (2008), Organizational capabilities, patterns of knowledge accumulation and governance structures in business firms: an introduction, *Organization studies*, 29, n.8-9, pp.1165-1185
- Dosi G., Grazzi M., Tomasi C., Zeli A. (2012), Turbulence underneath the big calm? The micro-evidence behind Italian productivity dynamics, *Small Business Economics*, 39, pp.1043-1067
- Dosi G., Guarascio D., Ricci A., Virgillito M.E. (2021), Neodualism in the Italian business firms: training, organizational capabilities, and productivity distributions, *Small Business Economics*, 57, pp.167-189
- Erikson R., Goldthorpe J.H. (2002), Intergenerational inequality: A sociological perspective, *Journal of Economic Perspectives*, 16, pp.31-44
- Faggio G., Salvanes K.G., Van Reenen J. (2010), The Evolution of Inequality in Productivity and Wages. Panel Data Evidence, *Industrial and Corporate Change*, 19, n.6, pp.1919-1951
- Firpo S., Fortin N.M., Lemieux T. (2009), Unconditional Quantile Regressions, *Econometrica*, 77, n.3, pp.953-997
- Firpo S., Fortin N.M., Lemieux T. (2018), Decomposing Wage Distributions Using Recentered Influence Function Regressions, *Econometrics*, 6, n.2, pp.1-40
- Franzini M., Raitano M. (2019), Earnings inequality and workers' skills in Italy, *Structural Change and Economic Dynamics*, 51, pp.215-224
- Gal P., Nicoletti G., Renault T., Sorbe S., Timiliotis C. (2019), *Digitalisation and Productivity. In Search of the Holy Grail. Firm-level Empirical Evidence from EU Countries*, OECD Economics Department Working Papers n.1533, Paris, OECD Publishing
- Garnero A., Ryck F., Terraz I. (2020), Productivity and wage effects of firm-level collective agreements: evidence from Belgian linked panel data, *British Journal of Industrial Relations*, 58, n.4, pp.936-972
- Goldthorpe J.H., Hope K. (1972), Occupational grading and occupational prestige, *Social Science Information*, 11, pp.17-73
- Guertzgen N. (2009), Rent-sharing and collective bargaining coverage: evidence from linked employer-employee data, *The Scandinavian Journal of Economics*, 111, n.2, pp.323-349
- Guzzardi D., Palagi E., Roventini A., Santoro A. (2022), *Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax Policy Implications from Distributional National Accounts*, Pré-Publication, Document De Travail <<https://shorturl.at/wACK9>>
- Handwerker E.W., Spletzer J.R. (2016), The Role of Establishments and the Concentration of Occupations in Wage Inequality, *Research in Labor Economics*, 43, pp.167-193
- Hall B.H., Lotti F., Mairesse J. (2009), Innovation and Productivity in SMEs: Empirical Evidence for Italy, *Small Business Economics*, 33, n.1, pp.13-33
- Heckman J. (1979), Sample Selection Bias as a Specification Error, *Econometrica*, 47, n.1, pp.153-161
- Iacono R., Ranaldi M. (2023), The evolution of income composition inequality in Italy. 1989-2016, *Review of Income and Wealth*, 69, n.1, pp.124-149
- ISTAT (2019), Disuguaglianze retributive e caratteristiche d'impresa: un'analisi esplorativa, in Istat, *Rapporto annuale 2019*, Roma, Istat, pp.273-275 <<https://shorturl.at/bhsG5>>
- Marchenko Y.V. (2006), Estimating variance components in Stata, *Stata Journal*, 6, pp.1-21
- OECD (2023), *Worker Skills or Firm Wage-Setting Practices? Decomposing Wage Inequality Across 20 OECD Countries*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2015), *In it together: why less inequality benefits all*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, Paris, OECD Publishing
- Piketty T., Saez E., Zucman G. (2018), Distributional national accounts: methods and estimates for the United States, *The Quarterly Journal of Economics*, 133, n.2, pp.553-609
- Ramos R., Sanroma E., Simon H. (2018), *Wage differentials by bargaining regime in Spain (2002-2014). An analysis using matched employer-employee data*, Discussion paper n.12013, Bonn, Institute of Labor Economics
- Skans O.N., Edin P.-A., Holmlund B. (2009), Wage dispersion between and within plants: Sweden 1985-2000, in Lazear E.P., Shaw K.L. (eds.), *The structure of wages: an international comparison*, Chicago, University of Chicago Press, pp.217-260
- Song J., Price D.J., Guvenen F., Bloom N., von Wachter T. (2019), Firming up Inequality, *The Quarterly Journal of Economics*, 134, n.1, pp.1-50

- Stainback K., Tomaskovic-Devey D., Skaggs S. (2010), Organizational approaches to inequality. Inertia, relative power, and environments, *Annual Review of Sociology*, 36, pp.225-247
- Syverson C. (2011), What determines productivity?, *Journal of Economic literature*, 49, n.2, pp.326-365
- Tomaskovic-Devey D., Rainey A., Avent-Holt D., Tufail Z. (2020), Rising between-workplace inequalities in high income countries, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 117, n.17, pp.9277-9283
- Winter-Ebmer R., Zweimüller J. (1999), Intra-firm wage dispersion and firm performance, *Kyklos*, 52, n.4, pp.555-572
- Wolszczak-Derlacz J., Nikulin D. (2022), Within-and between-firm wage inequalities and trade integration in GVC, *The Journal of International Trade & Economic Development*, 31, n.8, pp.1199-1223
- Wright E.O. (1980), Class and occupation, *Theory and Society*, 9, pp.177-214
- Zwysen W. (2022), *Wage inequality within and between firms: Macroeconomic and institutional drivers in Europe*, ETUI Research Paper-Working Paper, Brussels, ETUI

**Laura Bisio**

bisio@istat.it

Researcher at the Italian National Institute of Statistics. Recent publications include: Complementary collective bargaining and firm performance: new evidence for Italian firms, *International Journal of Manpower*, 44, n.4, pp.728-754, 2023 (co-authored with Stefania Cardinaleschi and Riccardo Leoni), Educational mismatch and productivity: evidence from LEED data on Italian firms, in ASA (2022), *Data-Driven Decision Making Papers and Proceedings*, pp.299-304, Genova University Press (co-authored with Matteo Lucchese).

**Valeria Cirillo**

valeria.cirillo@uniba.it

Associate Professor of Economics at the University of Bari 'Aldo Moro', member of the board of the PhD school in Economics at Sapienza University of Rome and associate editor of the Italian Economic Journal (Springer). She published more than 40 research outputs, of which several in top-ranked international peer-reviewed journals. She is currently leading the research project DIGITWORK - The Digital Transition and the World of Work: Labour markets, Organizations, Job quality and Industrial Relations funded by Italian Ministry of University and Research.

**Matteo Lucchese**

mlucchese@istat.it

Senior Researcher at the Italian National Institute of Statistics and external affiliate at the Department of Economic Policy at the University of Sacred Heart in Milan.

# What workers do and how

## A European database of tasks indices

### Marta Fana

Joint Research Centre of the European Commission

### Martina Bisello

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

### Sergio Torrejón Pérez

Joint Research Centre of the European Commission

### Enrique Fernández-Macías

Joint Research Centre of the European Commission

This paper presents a new and enriched version of the JRC-Eurofound database of tasks indices across jobs in the EU15 economy. After a review of the existing measures and applications, we present the taxonomy of tasks which conceptually underlies the database. Next, the construction of the task indices is presented. We analyse the tasks profile of the European average worker, providing useful insights into work content and organisational methods, and how different indices are distributed across occupations. Finally, we show how the different types of tasks and work methods are correlated, which helps to understand how tasks are grouped within jobs.

*L'articolo presenta una versione aggiornata del JRC-Eurofound tasks database a livello di job per l'EU15. Dopo una disamina delle misure e applicazioni esistenti, viene presentata la tassonomia dei tasks che sottende concettualmente il database e la costruzione degli indicatori che lo compongono. Successivamente, analizziamo il profilo dei tasks del lavoratore medio europeo, evidenziandone come diversi indicatori siano distribuiti tra le diverse occupazioni. Infine, mostriamo come contenuto dei tasks e metodi organizzativi siano correlati tra loro per comprendere come i tasks siano raggruppati all'interno dei posti di lavoro.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-7

#### Citation

Fana M., Bisello M., Torrejón Pérez S., Fernández-Macías E. (2023), What workers do and how. A European database of tasks indices, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.130-148

#### Keywords

Employment  
Job tasks analysis  
Work organization

#### Parole chiave

Occupazione  
Analisi delle mansioni  
Organizzazione del lavoro

### Introduction<sup>1</sup>

Until not so long ago, economists paid little attention to the task content of jobs and occupations. The production process and the role played by labour in it have been handled in labour economics by the convenient black box of the production function, and in the analytical models, labour has been at best differentiated according to its potential productivity, proxied by

skill level. But the empirical observation of a non-linear evolution of employment growth across skill levels in some advanced economies since the 1990s led some economists to search for a more nuanced understanding of how technology affected different types of labour inputs (Autor *et al.* 2003; Goos and Manning 2007). The hypothesis that computerisation has a “routine-biased” impact on employment (replacing routine jobs and

<sup>1</sup> The present article builds on the JRC-Eurofound working paper Bisello M., Fana M., Fernández-Macías E., Torrejón Pérez S. (2021), *A comprehensive European database of tasks indices for socio-economic research*, Seville, European Commission. All main sections have been revised in the present article, while we refer and cite the working paper for technical annexes which have not been reported in the current version.

complementing non-routine ones) provided a starting point for this more nuanced understanding: labour input could be broken down into a series of distinct 'tasks', which could then be classified according to the specific types of skills they require.

Thus, a whole new literature has emerged in the field of labour economics in the last two decades, discussing how different types of task content were associated with different outcomes in terms of employment, wages or other dimensions related to job quality and working conditions, often in relation to the impact of technical change or international trade (for a review, see Eurofound 2016). While this literature has without any doubt enlarged the scope of economic research and improved our understanding of recent labour market trends, it suffers from some conceptual and empirical limitations that are worth mentioning. First, it ignores very rich traditions in other fields of social sciences of research on the division of labour, work organization and occupational change. For instance, in *Labor and Monopoly Capital* (1974), Braverman already spoke about a tendency of polarisation in the occupational structure, with declining employment for mid-skilled working-class occupations and expanding low-skilled service jobs<sup>2</sup>. Even within the economics discipline, theoretical contributions like the organizational theory of the firm and the capability theory of the firm (Cetrulo *et al.* 2020; Dosi *et al.* 2001; Dosi and Marengo 2015) discuss the implementation of organizational routines within firms as well their relationship with the creation and appropriation of knowledge over the occupational hierarchy. Secondly, most of the recent economic research on tasks has been based on classifying occupations rather than measuring task content as such (although this is changing in most recent years, as a result of better data availability). Third, most of the task-related economic research tends to focus on specific categories of task content (most frequently routine, manual and cognitive tasks), neglecting the fact that jobs are coherent bundles of interrelated tasks which cannot be properly understood in isolation. Fourth, the tasks approach adopted in labour economics is often grounded

on a deterministic view of the process of substitution/complementarity between working activities (tasks) performed by human labour and by machines. In this approach, whether a given task is performed by humans or machines is fully determined by comparative advantages, disregarding social relations prevalent in a given historical and institutional context.

In 2016, Fernández-Maciás *et al.* (2016b) developed a comprehensive hierarchical taxonomy of task contents (the JRC-Eurofound taxonomy of tasks, hereafter), methods and tools of work that tried to overcome some of these limitations. On the basis of this taxonomy and using existing data sources that included task-relevant information as well as comparable occupational classifications, a database of task indicators for occupations was created. These indicators followed rigorously the tree structure of the taxonomy, and thus could be aggregated at different levels and simultaneously analysed.

In this paper, we present a new version of this tasks database, embedding some important novelties compared to its predecessor. First, it is based on a revised version of the underlying taxonomy, which was published in 2022 (Fernández-Maciás and Bisello 2022). Although this new version of the taxonomy remains broadly consistent with the previous one, it is sufficiently new as to require a new operationalisation, as presented in this paper. Second, since the first version of the tasks database was made public, new and better European data sources on tasks have been made available, allowing for the use of more updated and reliable data. More specifically, the construction of this new version of the JRC-Eurofound tasks database uses a more recent version of the European Working Conditions Survey (Eurofound 2016)<sup>3</sup> and the Italian version of the O\*NET database of occupational contents. Only in the case of the OECD's PIAAC Survey we use the same data source as in the first version of the database, although even in this case some indices have been updated to reflect the changes in the underlying taxonomy.

This paper unfolds as follows. Section 1 makes a review of the different measures recently used in differ-

2 It is interesting to note that Braverman also based these arguments on an analysis of long-term trends in employment across different occupational levels and discussed in detail the impact of technology on the task content of occupations. However, we should not take this argument too far: obviously, there are fundamental differences in the main arguments of the routinisation literature and Braverman's work (Braverman 1974).

3 In 2021, Eurofound carried out a new round of fieldwork for the European Working Conditions Survey (EWCS). However, the available information on tasks is more limited than in the EWCS 2015. This is partly due to the change in interviewing mode (from face-to-face to computer-assisted telephone interviewing) which imposed restrictions on the questionnaire length, and the information to be collected.

ent fields of social sciences. Section 2 briefly presents the JRC-Eurofound taxonomy of tasks. In Section 3, a detailed presentation of sources and methodology adopted for the construction of the tasks indices is provided. In Section 4, we present the average distribution of tasks across European labour markets, while Section 5 discusses how tasks cluster across different occupations and sectors. The last Section concludes with some final remarks.

### 1. A review of existing tasks measures and their applications

In the last two decades, the increased attention paid to the role of tasks in shaping structural change in employment fostered the development of new and more granular and detailed data sources. As already stressed by Autor (2013), studying patterns in tasks within and across occupations is not feasible unless tasks data at the individual level are collected consistently at more than one point in time. Similarly, different economies are characterized by different economic processes depending on historical and institutional factors, and therefore using the mapping of tasks collected in a single country to inform on other economic structures may lead to biased estimates (Fana *et al.* 2020).

The rest of this Section briefly reviews the main types of data sources collected at the country and international level which have been used to operationalise the different classifications of tasks developed in the literature. It is worth highlighting that although the non-availability of data is detrimental to empirical applications, the theoretical grounds informing them is pivotal. For instance, the same source of data can be used in radically different conceptual frameworks, depending on what researchers are looking to operationalise.

#### Measures based on occupational databases

In their seminal work, Autor *et al.* (2003) made a systematic effort to classify occupations according to their intensity of use of some specific types of tasks, namely *nonroutine analytic*, *nonroutine interactive*, *routine cognitive*, *routine manual* and *nonroutine manual*. The resulting classification<sup>4</sup> was operationalised using the Dictionary of Occupational Titles (DOT), an occupational database that contains detailed descriptions

of occupational contents made by trained job analysts based on their observations and interviews at selected job sites for the US economy. In the DOT, experts evaluated the importance of many different task and skill categories across different detailed occupations, assigning standardised scores to each item.

Other researchers replicated the ALM (Autor, Levy and Murnane) model or produced reformulations, introducing adjustments to adapt their data to their specific interests, while still using DOT or its successor the *Occupational Information Network Database*, known as O\*NET. Cunningham and Mohr (2019) add the type of tools used at work and, more generally, the tasks that are associated with a higher and a lower pay (job specific tools and general tools) to the original ALM indices. Blinder (2009), to proxy the risk of displacement because of international trade, created an index of jobs offshoreability based on the requirement of physical location and proximity to the work unit. More recently, direct contact and physical proximity have been used by Dingel and Neiman (2020) to study the potential for telework during the Covid-19 pandemic<sup>5</sup>. More in line with the original proposal, the ALM taxonomy (with refinements in some cases) built using DOT/O\*NET occupational content data has been matched with employment data to illustrate changes in the work composition of several European (Acemoglu and Autor 2011; Arias *et al.* 2014; Goos *et al.* 2014; Goos and Manning 2007; Górká *et al.* 2017; Hardy *et al.* 2018) and non-European countries (Sarkar and Torrejón Pérez 2023). Similarly, Arias *et al.* (2014) use measures of skill requirements, defined following the ALM model, and extrapolate these measures to the occupational structure of countries in Central and Eastern Europe and Central Asia.

While DOT and O\*NET contain U.S. data, the *Indagine Campionaria sulle Professioni* (ICP), developed by the National Institute for Public Policy Analysis (INAPP) and the Italian National Statistical Institute (ISTAT), constitutes the only European data source closely replicating O\*NET for the Italian occupational structure. This Italian version of the O\*NET has been extensively used in recent years. Cirillo *et al.* (2021) adopt the standard ALM task approach to investigate the routine bias hypothesis in the Italian context, finding supporting evidence. Another contribution which uses ICP is Cetrulo *et al.* (2020). Departing from the standard approach,

4 Other indices to measure the intensity of routine tasks at work have been developed by Autor and Dorn (2013), Autor *et al.* (2015), Goos *et al.* (2014), Verdugo and Allègre (2020) ecc.

5 See Sostero *et al.* (forthcoming) for an application of the tasks framework used in this paper to the analysis of teleworkability.

the authors put human agency and organizations at the centre of the stage, highlighting the importance of power relations, hierarchies and knowledge as the most relevant attributes characterizing the division of labour.

The main advantage of occupational databases such as DOT, O\*NET and the ICP is that they cover the entire spectrum of the occupational structure at a high level of detail. These sources are the most comprehensive databases reporting information on tasks, skills, work contexts, and to a lesser extent organizational characteristics. But they have important limitations too. First, they provide information at the level of occupations rather than individual workers, not accounting for the variability of tasks within the same occupation. For the same reason, since task differences between economic sectors are not captured, the horizontal dimension of the division of labour is entirely missing. Second, in the case of O\*NET, it gathers data from professional job analysts, and from 'occupational experts' on small occupations that are difficult to reach through sample (Freeman *et al.* 2020, 3). ICP instead is based on survey evidence collected at the worker's level, validated ex-post by experts. Third, these sources were not originally constructed to measure changes in the task content over time, but rather to have a detailed measure of occupational content at a specific point in time. To our knowledge prior research has used O\*NET data mostly cross-sectionally, with only a couple of exceptions (see Freeman *et al.* 2020; Ross 2017).

### **Measures based on survey data**

A second empirical approach to task measurement is based on survey data in which respondents indicate the type of activities they perform on their job. This type of data offers some advantages. First, provided the sample size is large enough, the resulting databases allow us to analyse the variability of tasks indices within and between jobs, defined either at the detailed occupational level or for each occupation by sector pair. Second, these sources are better suited to capture changes in task contents, as long as they actually occur. Third, they allow the creation of new task measures that can be used for testing specific hypotheses. Furthermore, surveys usually include additional information which complement activities performed at work with workers' individual characteristics, such as education and experience, or other attributes of their jobs, such as wages or the type of contract. In summary, the potential applications of the task approach to labour market analysis are

increased considerably by making use of survey data.

A widely used data source is the Qualification and Career Survey, a survey of employees carried out by the German Federal Institute for Vocational Training (BIBB) and the Research Institute of the Federal Employment Service (IAB), that offers detailed self-reported data on workers' primary activities at their jobs. The survey is carried out every six years, the last one in 2018. The dataset also includes detailed information on the tools and machines used at the workplace. Based on these variables, Spitz-Oener (2006) elaborated indicators that reproduced the categories of the ALM model, adding information on computer use. Others have used the IAB/ BIBB data to explore links between technological change, the composition of employment and shifts in wage structure (Antonczyk *et al.* 2010; Dustmann *et al.* 2009; Senftleben-König and Wielandt 2014).

In 2014, a new survey was developed by IAB to operationalize five major types of tasks: analytic, interactive, manual, routine, and autonomy-demanding ones. The resulting questionnaire was administered in the fourth panel wave of the German National Educational Panel Study's (NEPS) adult stage. Matthes *et al.* (2014) use this data to operationalise an extended version of the ALM taxonomy in which routine tasks are defined over two main dimensions (task complexity and lack of autonomy).

Another workers' survey covering a European country is the French *Enquête Complémentaire Emploi: Conditions de travail* (EC hereafter) developed since 1978 by the Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques of the French Ministry of Labour. The EC is representative of the entire working population by occupation and sector at a high detailed level. It collects information at worker level on tasks performed, organisational methods, socio-demographic characteristics, contractual arrangements, and wages. The main building blocks and questions of the EC have been maintained almost unaltered, allowing for dynamic analysis of tasks and organizational methods. The richness of the survey allows to cover a wide range of tasks indicators which have been used to investigate, among other things, the relationship between innovation and working conditions (Greenana and Mairesse 2000), gender differences in power and control (Fana and Giangregorio 2023) and the impact of outsourcing on wages and working conditions (Lizé 2021; Fana *et al.* 2022).

Michael J. Handel created the Skills, Technology,

and Management Practices (STAMP) survey, explicitly designed to overcome the limitations of the O\*NET by capturing tasks at the worker level. The survey contains approximately 166 unique items on job characteristics, covering skills and task requirements in terms of a detailed list of intellectual activities (reading, mathematics, problem-solving, visuals) and a broader category for physical tasks required at work. It also includes ICT and non-ICT technology; employee involvement practices; autonomy, supervision and authority (Handel 2008; 2016). The STAMP questions were subsequently revised, leading to the Princeton Data Improvement Initiative (PDII) led by Alan Krueger, Ed Freeland and Bill Barron, and conducted only in 2008, reducing the scope for dynamic analysis. Also, this survey has been used to refine the ALM to include physical tasks, repetitive tasks, managing/supervising, problem solving, and math (Autor and Handel 2013). Blinder and Krueger (2013) and Goos *et al.* (2014) have also used the PDII to generate an index to measure the offshorability of jobs.

The OECD Survey of Adult Skills (PIAAC) measures adults' proficiency in key information-processing skills (literacy, numeracy and problem solving), and gathers information on how adults use their skills at work and in the wider community. This survey is conducted in over 40 countries. For that reason, it has been widely used to produce indices aimed at measuring the skill and the task content of work (De La Rica *et al.* 2020; Górká *et al.* 2017; Martínez-Matute and Villanueva 2020; Nedelkoska and Quintini 2018; OECD 2016; Vignoles and Cherry 2020).

In Europe, one of the most important sources on work and tasks is the European Working Conditions Survey (EWCS). Developed by Eurofound, it was launched in 1990, and aimed at providing an overview of working conditions in Europe. This survey is conducted every five years<sup>6</sup> and contains information about the everyday reality and the activities of men and women at work. Joling and Kraan (2008) and Salvatori *et al.* (2018) propose an indicator of machine use at work based on the EWCS to study the association between technology use and job quality. Sebastian (2018) investigates the main determinants behind job polarisation in Spain between 1994 and 2014. Using this database, the author analyses employment changes of different jobs, classified on the basis of their task content as abstract, routine, and

manual (similar to the standard ALM model). Bisello *et al.* (2023) also rely on this source to analyse changes in the task content, methods and tools of European jobs from 1995 to 2015, drawing on the taxonomy of tasks proposed by Fernández-Macías *et al.* (2016a; 2016b). In a similar fashion, Gil-Hernández *et al.* (2023) rely on the EWCS to investigate the task distribution between social classes, and how job tasks might blur the links between employment relations, classes and life chances. Finally, the EWCS data were used, together with other sources, to estimate the potential of working from home, based on the task content of work (Sostero *et al.* 2023).

Finally, the European skills and jobs survey (ESJS) is another EU-wide survey aimed at collecting information on the skill requirements, skill mismatches and initial and continuing learning of adult workers in EU labour markets. Developed by European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), the first wave of the ESJS was carried out in 2014 while its second one in 2021. This database has been used to identify the risk of automation in European labour markets based on job tasks (Pouliakas 2018) and to research skill mismatch in labour markets (see Polachek *et al.* 2017 for a selected number of peer-reviewed academic studies). More recently, the ESJS was also used to investigate the potential of working from home in Greece (Pouliakas 2020), as well as the employment effect of Covid-19 social distancing restrictions (Pouliakas and Branka 2020).

#### **Measures based on online vacancy data**

Finally, there is a new type of data source that has been recently used to construct indicators on tasks. In recent years, the Internet has become the dominant medium for advertising job vacancies. Advances in machine learning and cloud computing have allowed to translate the massive amounts of unstructured qualitative data present in online job ads into usable databases containing detailed information on the characteristics and requirements of the jobs advertised. Since online job ads typically incorporate detailed descriptions of the skills required and even the nature of the job to be fulfilled, and since they are generally classified by a detailed occupational title, they can be also used to construct detailed indicators on tasks across occupations.

In a recent paper, Sostero and Fernández-Macías

6 The fieldwork for the last wave, due to take place in 2020, was postponed due to the Covid-19 crisis. The EWCS 2021 extraordinary edition was later conducted as telephone survey in 36 countries.

(2021) use the JRC-Eurofound taxonomy of tasks to create indicators of task content, methods and tools, systematically comparing the results obtained from on-line job ads with the results obtained from the database presented in this paper. They find that the task profiles implied in job advertisements are relatively consistent with the JRC-Eurofound tasks database across most occupations, especially for intellectual and social tasks, and for tools of work. However, they also find that on-line job advertisements in general tend to focus on professional occupations, which are relatively better represented in their numbers and in their variety of skills and tasks, than less qualified occupations. Pouliakas (2021) uses online job ad data to construct task profiles of detailed occupations to predict the risk of automation, finding that work activities associated with greater occupational automation risk and robot exposure (e.g., inspecting equipment, performing physical activities), typically concentrated in routine or manual jobs, differ from those prominent in occupations with higher AI exposure (e.g. thinking creatively, evaluating standards).

## 2. The content of work, the methods and the tools used in the workplace: a taxonomy of tasks

The taxonomy which underlies our database, presented in Table 1 below and discussed in detail in Fernández-Maciás and Bisello (2022), was constructed in two steps. First, a detailed review of the recent empirical Social Sciences literature that referred to the concept of tasks was made to create an inventory of the types of tasks discussed. For instance, the literature on the impact of technology on employment tends to focus on two main types of tasks (cognitive and routine), although other types are sometimes mentioned (interactive, service and manual, for instance); while the literature on trade often focuses on social interaction tasks to capture the offshorability character of them etc. Secondly, a material and organisational model of work was developed to provide a conceptual structure to the mentioned inventory of tasks, and to identify and fill gaps where necessary. The result is the hierarchical taxonomy of tasks presented in Table 1.

The first dimension of the taxonomy refers to the *contents* of tasks. This dimension looks at work from a material perspective, as a transformative activity upon an object, tasks being discrete units of that work. Hence, on the basis of the type of object being transformed, there is a first threefold differentiation between *physical tasks* (operated upon objects), *intellectual tasks*

(operated upon ideas or information) and *social tasks* (operated upon social relations). Within each of those upper-level categories of task contents, there are additional nested classifications based on the type of transformation and the skills typically required to perform them. For instance, intellectual tasks are first differentiated into information processing and problem solving. Information processing is then further differentiated into the processing of uncodified (visual or auditory) information, and the processing of codified information. Then, the processing of codified information is further differentiated into literacy (processing of textual information) and numeracy (processing of numeric information). And finally, literacy is further subdivided into business, technical and humanities. Therefore, this particular branch of the taxonomy has 6 levels (from task contents to the processing of technical textual information). The taxonomy is therefore hierarchical although not symmetric in its depth (some branches are more differentiated than others), and the different branches can be compared at equivalent levels (so 'strength' in physical tasks has a similar level of generality as 'information processing' in intellectual tasks or 'caring' in social tasks).

The second dimension refers to the *methods and tools* of work. Whereas the task contents dimension reflects directly the material properties of the work process (the type of object being transformed and the type of transformation operated upon it), the methods and tools dimension reflects the socially determined forms of work organisation and the technologies used in production. In terms of work methods (or forms of work organisation), three main categories are identified: autonomy, teamwork and routine. In terms of tools (or technologies used at work), a differentiation between analog and digital machinery is made. As in the case of task content, most of the upper-level branches of the taxonomy are further distinguished at different levels.

## 3. Creating the JRC-Eurofound tasks database

### Data sources

Despite the interest in tasks performed by workers and the use of the tasks approach to explain structural change in labour markets, data availability remains poor, with some exceptions. At present there is no data covering all items included in the taxonomy of tasks at the European level, nor at the national level. However, international, European and national surveys do exist, providing a *partial* coverage of the taxonomy



**Table 1. A taxonomy of tasks according to the content of work, methods and tools**

A. In terms of the content:	B. In terms of the methods and tools of work:
<b>1. Physical tasks: aimed at the physical manipulation and transformation of material things:</b>	<b>1. Methods: forms of work organisation used in performing the tasks:</b>
a. <i>Strength</i> : lifting people and heavy loads, exercising strength	a. <i>Autonomy</i>
b. <i>Dexterity</i> : precisely coordinated movements with hands or fingers	I. Latitude: ability to decide working time, task order, methods and speed
c. <i>Navigation</i> : moving objects or oneself in unstructured or changing spaces	II. Control (in reverse): direct control by boss or clients, monitoring of work
	b. <i>Teamwork</i> : extent to which the worker has to collaborate and coordinate her actions with other workers
<b>2. Intellectual tasks: aimed at the manipulation and transformation of information and the active resolution of problems:</b>	c. <i>Routine</i>
a. <i>Information processing</i> :	I. Repetitiveness: extent to which the worker has to repeat the same procedures
I. Visual and/or auditory processing of uncodified/unstructured information	II. Standardisation: extent to which work procedures and outputs are predefined and encoded in a formalised system
II. Processing of codified information	III. Uncertainty (in reverse): extent to which the worker needs to respond to unforeseen situations
i. Literacy:	
a. Business: read or write letters, memos, invoices,...	<b>2. Tools: type of technology used at work:</b>
b. Technical: read or write manuals, instructions, reports, forms,...	a. <i>Non-digital machinery (analog)</i>
c. Humanities: read or write articles or books	b. <i>Digitally-enabled machinery</i>
ii. Numeracy:	I. Autonomous (robots)
a. Accounting: calculate prices, fractions, use calculators,...	II. Non-autonomous
b. Analytic: prepare charts, use formulas or advanced maths	1. Computing devices
b. <i>Problem solving</i> :	a. Basic ICT (generic office applications)
I. Information gathering and evaluation	b. Advanced ICT (programming, admin)
i. Information search and retrieval	c. Specialised ICT
ii. Conceptualization, learning and abstraction	2. Others
II. Creativity and resolution	
i. Creativity	
ii. Planning/implementation	
<b>3. Social tasks: whose primary aim is the interaction with other people:</b>	
a. <i>Serving/attending</i> : responding directly to demands from public or customers	
b. <i>Teaching/training/coaching</i> : impart knowledge or instruct others	
c. <i>Selling/influencing</i> : induce others to do or buy something, negotiate	
d. <i>Managing/coordinating</i> : coordinate or supervise the behaviour of colleagues	
e. <i>Caring</i> : provide for the welfare needs of others	

Source: Fernández-Macías and Bisello (2022)

which have been recently used to build a cross-country comparable database (Fana *et al.* 2020). In this paper, in order to operationalise the broad spectrum of items included in the taxonomy of tasks proposed by Fernández-Maciás and Bisello (2022), different indicators from three different surveys are combined. First, we have used the sixth wave of the EWCS, carried out by Eurofound in 2015 covering nearly 44,000 workers in 35 countries. Its findings provide detailed information on a broad range of issues, including exposure to physical and psychosocial risks, work organisation, work-life balance, and health and well-being. Second, we have used the ICP, which covers the whole spectrum of the Italian 5-digit occupations excluding armed forces. The interviews are administered to 16,000 Italian workers, ensuring representativeness with respect to sector, occupation, firm size and geographical domain (macro-regions)<sup>7</sup>. In the present paper, information from the ICP is drawn from the 2012 wave and the intensity scale (ranging between 0 and 100) is used for all variables. Finally, we have complemented the previous two sources with the First Cycle of PIAAC (OECD) collecting data from 2011 and 2018 related to the proficiency of adults aged 15-65 in key information-processing skills-literacy, numeracy and problem solving. Apart from measuring the key cognitive and workplace skills, the survey also collects information on demographic characteristics, qualifications, work experience, training and use of skills at work, at home and in the community.

As explained in Section 1, both workers' surveys (EWCS and PIAAC) and occupational databases (ICP) have advantages and limitations. Although these limitations cannot be ignored, the availability of larger sample sizes in surveys and the possibility of combining multiple questions and sources for the construction of single items mitigates the risk of biased or inconsistent outcomes.

In order to combine the three sources, and to maintain a certain degree of consistency, the sample was restricted to the EU-15 countries, therefore using both EWCS and PIAAC<sup>8</sup> information only for those countries. This choice has led to the creation of task measures which primarily refer to Western European countries.

The sources used for the construction of indices for each category of tasks vary depending on the information available. Some elements are only covered by one of the sources, while in most cases the indices have been constructed by combining information from two or three sources. Even for the elements that are only covered by one source we have constructed the corresponding indices by using several variables from the same source<sup>9</sup>. As most of the variables used are just partial proxies of the concepts of the proposed taxonomy, this redundancy can increase the consistency and robustness of the measure, and make it easier to verify the validity of the underlying taxonomy.

### Methodology

In order to construct the tasks indices from the mentioned sources, and following the same approach as Fernández-Maciás *et al.* (2016b) the following procedure was adopted:

1. For each index, all the potential variables that could match the elements of the taxonomy were identified.
2. Given the variable or set of variables related to a specific indicator that were selected, three main statistical tests (pairwise correlations, Cronbach's Alpha tests, and Principal Component Factor Analysis) were performed to analyse the correlation and consistency among them. It is important to note that, in principle, variables aimed at measuring the same concept should be highly correlated, although this may not be the case if two variables capture complementary aspects of the same concept or if those variables, while capturing the same concept, are occupation-specific.
3. The variables selected to be combined into a single index were standardised into a 0-1 when necessary. Then, the selected variables were combined by simply averaging them at each relevant level.
4. Fourth, the construction of the indices from each source was followed by the computation

7 Since the unit of analysis is the five-digit occupation rather than the individual worker, standard deviations for the tasks indicators were not created as they would have reflected variability between occupations belonging to the same broad three-digit group, in contrast with the other two sources using individual data.

8 The sample of EU-15 countries that is available in PIAAC 1st round is formed by Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Netherlands, Spain and Sweden.

9 For the complete lists of sources and variables used for the construction of each indicator see Bisello *et al.* (2021).

of their average scores for all the occupation-by-sector combinations (in other words, for each 'job' in our terminology) at the two-digit level, using ISCO08 for occupation and NACE Rev.2 for sector; and for 2-digit occupations (ISCO08) in the case of ICP starting from the three digits of the original database.

While the aggregation of individual variables was performed using the most detailed level possible, the construction of indices at higher levels was carried out by simply averaging the indices below as indicated by the nested structure. This ensures that the values of the indices at higher levels are consistent with the lower ones.

Once the set of possible indices from each source had been created, information from the three sources was combined by appending the three databases<sup>10</sup>; next, weighted average tasks scores for all jobs were computed merging the complete database with employment data from an ad-hoc extraction of European Labour Force Survey (EU-LFS) 2019 at the EU-15 (minus UK) level provided at ISCO08 two digit and NACE Rev.2 at the same level of detail.

#### 4. What Europeans do: the distribution of employment from a task perspective

The methodology adopted in the previous Section makes it possible to translate the taxonomy of tasks presented in Section 2 into a comprehensive task database at the EU-15.

To begin with the aggregate picture, Figure 1 shows summary statistics, including the average task scores for all workers in all jobs in the EU-15 and information about the dispersion of values around the mean. This figure was constructed averaging each task score across all jobs weighted by their employment level in the EU-15 (minus UK) in 2019. Using this calendar year enables us to characterise the European employment structure without being affected by compositional changes due to Covid-19 and the subsequent supply chain and energy crisis.

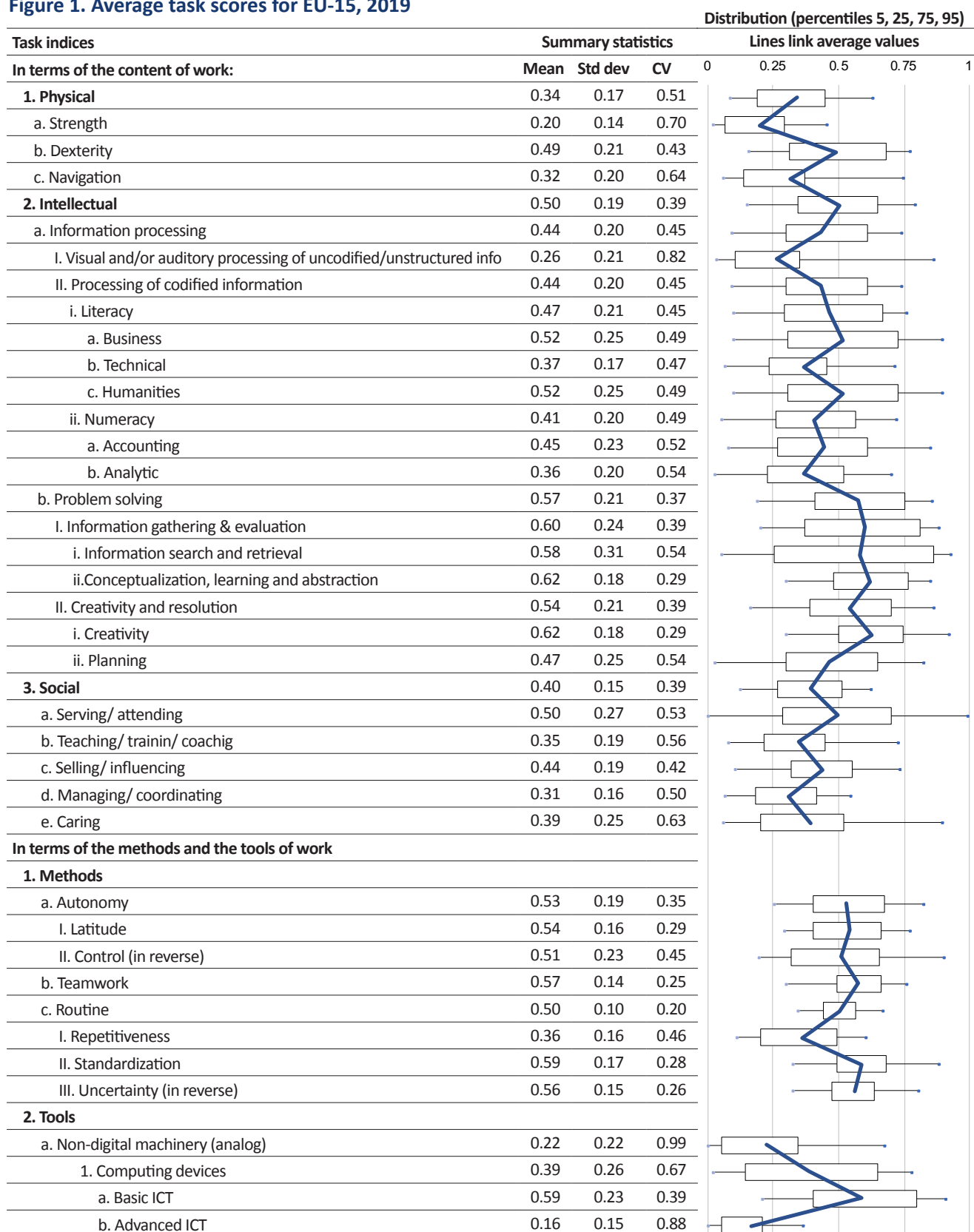
Figure 1 can be interpreted as an approximation of the task profile of the average worker in Europe. In terms of job content, the most frequent type of tasks in European employment is intellectual (in particular,

problem-solving tasks), whereas physical tasks have a much lower prevalence and social tasks are somewhere in between. The dispersion of values around the mean and their distribution also varies significantly across task categories. Some problem-solving tasks (conceptualization, learning and abstraction and creativity), autonomy, teamwork and standardisation have high scores and a low dispersion and are thus very prevalent among European workers. On the other hand, business and humanities literacy and information search and retrieval have high scores but high dispersion, suggesting a more polarised distribution.

Among the three subdimensions of physical tasks, dexterity has the highest prevalence, while strength has the lowest one. As expected, when exploring the distribution of physical dexterity by occupation, it emerges that highest scores are found for market-oriented foresters, fishers and hunting workers, as well as metal, machinery and related trades workers, but also health (associated) professionals.

Intellectual tasks exhibit overall high average values, compared to physical and social ones, suggesting that most of European workers perform some intellectual tasks in the execution of their duties at work. However, it is more likely that a worker will be engaged in problem solving activities rather than in the processing of codified information (whether literacy or numeracy related). This finding should not come as a surprise if information processing is interpreted as the use of explicit knowledge for specific work activities, while problem solving involves both explicit and tacit knowledge. According to this interpretation, the processing of codified information, like reading/writing, whether for general and/or specialised purposes, characterises the job of fewer workers who are more likely to belong to the middle and upper end of the occupational distribution (from managers to clerks). On the contrary, activities involving conceptualisation/learning and creativity (even if they are not embedded into formalised activities) are more widespread across occupations. From the conceptual standpoint, this evidence is in line with recent studies on content of work and labour (Pfeiffer 2018) according to which tacit knowledge plays a crucial role in the performance of tasks, as well as workers capability to react to unforeseen situations. This interpretation finds preliminary confirmation in the summary statis-

10 Before averaging scores across the three sources, a new round of consistency tests by means of correlation, principal component factor analysis and Cronbach's Alpha test has been performed to check whether, within and between sources, variables consistently capture the same concept and task dimension. See full results in Bisello *et al.* (2021).

**Figure 1. Average task scores for EU-15, 2019**


Note: employment shares in each job derived from the European Labour Force Survey 2019 data were used for weighting the indices.  
Source: Authors' elaboration on JRC-Eurofound tasks database

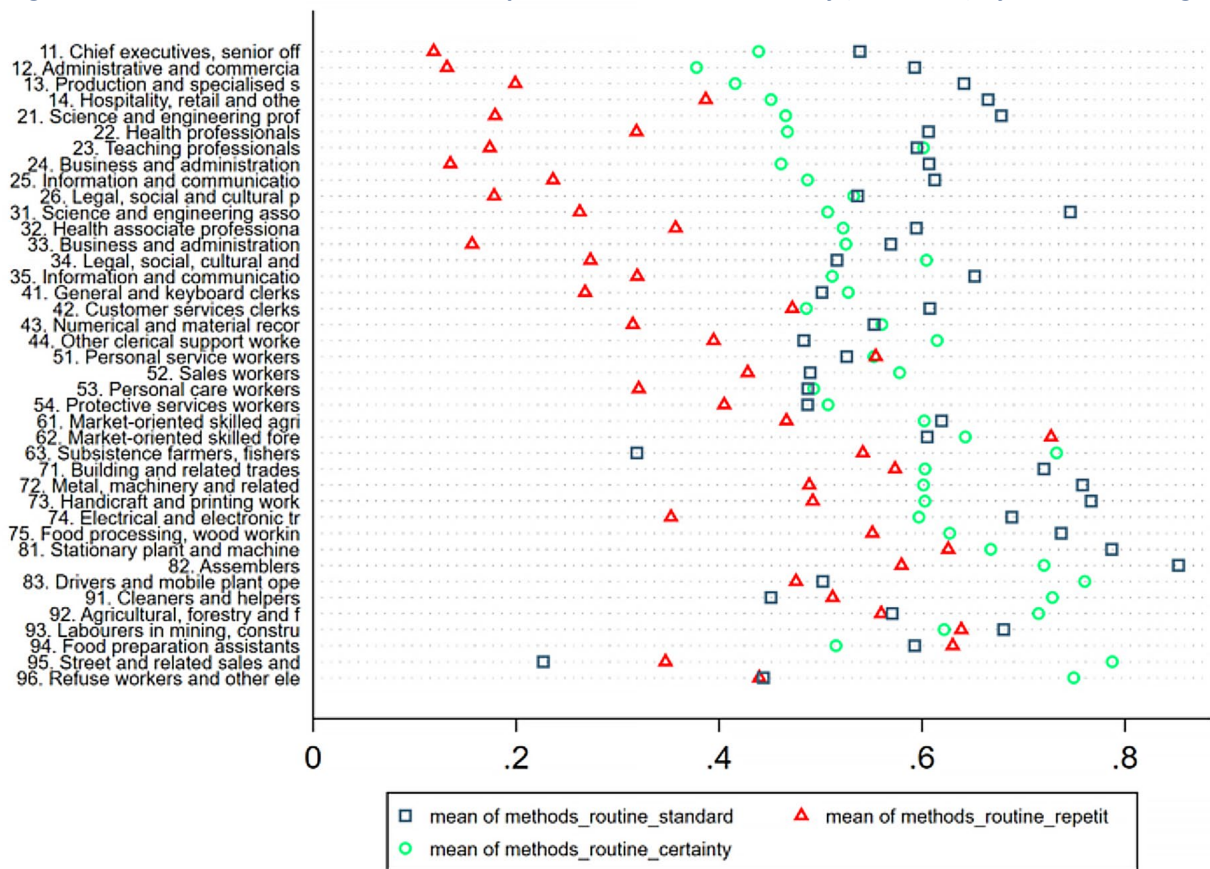
tics reported in Figure 1, according to which information gathering and evaluation, and creativity and resolution, show high average values but low dispersion, while the relative dispersion for literacy and numeracy is higher.

Serving/attending is the type of social task that is more common in European employment, while managing/coordinating is the least frequent. The structural shift from the goods-producing sector (agriculture, construction and manufacturing) to service activities (Torrejón Pérez *et al.* 2023) partly explains the relatively high frequency of social tasks in European employment (apart from managing and coordinating, which mostly reflect hierarchical power). An extreme example is provided by sales workers (the occupation with highest values for serving/ attending), counting 10,5 million workers in 2019. But hospitality, retail and other services managers, health professionals, customer services clerks, personal service workers and street and related sales and service workers also involve much social interaction. In line with expectations, managing and coordinating activities are on average less frequent, reflecting the concentration of

hierarchical power within organisations.

In terms of the methods of work, aggregate figures feature relatively high levels of autonomy and teamwork, but also some routine (in particular, with respect to work standardisation). Teamwork and, more markedly, autonomy display a higher dispersion compared to routine indicators, suggesting a more polarised distribution for the first two tasks. High scores of autonomy mostly characterise managerial and professional occupations, and to a lower extent electrical and electronic trades worker but also handicraft and printing workers and market-oriented agricultural workers. From a qualitative point of view, autonomy for managers is different than for electricians: indeed, the latter are relatively more often self-employed or micro-entrepreneurs bearing mainly external control, from clients or customers. Managers or chief executives, instead, enjoy great autonomy within a more complex organisation. On the other hand, our evidence is in line with evidence presented in the European Jobs Monitor 2016 (Eurofound 2016), according to which tasks are characterized by

**Figure 2. Distribution of standardisation, repetitiveness and uncertainty (in reverse) by ISCO08 two-digit**



Source: Authors' elaboration on JRC-Eurofound tasks database

relatively high levels of standardisation along the entire occupational distribution. Yet, standardisation does not necessarily imply high levels of repetitiveness, as shown by the contrasting values of some professional occupations. In short, while repetitive activities usually imply high levels of standardisation (as in the case of stationary plant and machine operators), the opposite is not necessarily true (see for instance science and engineering associate professionals). Finally, uncertainty (in reverse) also shows high levels on average and is spread across occupations. As it can be appreciated from Figure 2, certainty is higher for managers as well as assemblers and machine operators, while it is lower for sale workers and several occupations related to clerical activities. This finding supports the idea that even within highly repetitive and/or standardized work processes, tacit knowledge and problem-solving play a significant role (Pfeiffer and Suphan 2015). This peculiar distribution of indicators measuring routineness across occupations result in an overall indicator with low variability. As already discussed, this outcome is not a weakness of our measure but rather the consequence of the different ways in which standardisation, uncertainty and repetitiveness behave across different occupations.

Finally, in terms of the tools used at work, computing devices and in particular basic ICT are much more frequent than analog machines but also than advanced ICT tools, which is not surprising. High scores of basic ICT mostly characterise managerial and professional occupations and clerks, and to a lower extent protective service workers and electrical and electronic trades workers. Moreover our results, in line with the recent literature, point towards a positive association between standardisation and ICT (Bisello *et al.* 2023). This is the case for different categories within the Technical and Associate professionals' group as well as for Numerical and material recording clerks. At the same time, these are occupations showing higher levels of intellectual tasks. The relationship between basic ICT deployment, content and methods of work is less straightforward. Intellectual tasks of relatively high complexity can be simultaneously complementary to information technologies and standardised practices, and therefore routine. Another interesting result refers to the relationship between the use of ICT tools and social tasks. While high levels of managing and coordinating are associated with high level of ICT use, the opposite does not hold, suggesting that the concentration of managerial power is unrelated to technological complementarities.

## 5. How tasks correlate within jobs

One of the key advantages of using a detailed and comprehensive taxonomy rather than a general and fragmentary approach to task analysis is that it allows to evaluate thoroughly how different types of task content, methods and tools interact with each other. Task interactions can be as important for characterising jobs as the individual task scores themselves, so they merit specific analysis.

Table 2 shows the bivariate correlations between all the indices in the taxonomy, at all levels. This allows to evaluate associations among indices after the aggregation of all the three sources into final indicators.

### *Relationship within domains of task content*

The table shows that physical and intellectual tasks are quite consistent internally. In the case of physical tasks, which have three components, the highest correlation is between tasks that require high levels of physical exertion and stamina (referred to in the index as 'strength') and manual dexterity (0.81). Somewhat lower positive correlations, but still above 0.6, are found instead for the index of navigation, that captures tasks of a slightly different nature, such as moving objects or oneself in unstructured or changing environments.

The much more detailed set of indicators of intellectual tasks also show quite high levels of consistency, with most bivariate correlations above 0.6. The notable exception is visual and/or auditory processing of uncodified/unstructured information, which consistently displays negative correlations with all the other indices in the intellectual domain. Social task content, on the other hand, is less internally consistent, except in the categories of managing/coordinating and teaching/coaching or selling/influencing, which often coexist in the same jobs (correlations above 0.7 in the case of both combinations). The tasks of serving and attending are meaningfully related only with selling/influencing, while they display much lower correlations with other social tasks. Finally, caring is certainly the most unique type of social work activity: indeed, providing for the welfare needs of others is a stand-alone task that is not often combined with others. Consequently, even though all the categories of tasks included within the social domain are conceptually related, they are generally not all bundled together in the same jobs.

**Table 2. Bivariate correlations between different task indices**

	1. Physical a. Strength b. Dexterity c. Navigation	2. Intellectual a. Info processing i. Visual/Auditory ii. Coded/Info i. Literacy a. Business b. Technical c. Humanities ii. Numeracy a. Accounting b. Analytic b. Problem solving i. Evaluation i. Info search ii. Abstraction ii. Resolution i. Creativity ii. Planning	3. Social a. Serving b. Teaching c. Selling d. Managing e. Caring
<b>A. In terms of the content:</b>			
1. Physical tasks: aimed at the physical manipulation and transformation of material things:			
a. Strength: lifting people and heavy loads, exercising strength.	0.89		
b. Dexterity: precisely coordinated movements with hands or fingers.	0.91 0.81		
c. Navigation: moving objects or oneself in unstructured or changing spaces	0.86 0.64 0.62		
2. Intellectual tasks: aimed at the manipulation and transformation of information and the active resolution of problems:			
a. Information processing:	-0.64 -0.75 -0.65 -0.48	0.95	
I. Visual and/or auditory processing of uncodified/unstructured information*	0.84 0.63 0.63 0.95	-0.50 -0.55	
II. Processing of codified information	-0.67 -0.76 -0.67 -0.52	0.95 1.00 -0.55	
i. Literacy:	-0.66 -0.77 -0.68 -0.51	0.95 0.96 -0.51 0.96	
a. Business: read or write letters, memos, invoices,...	-0.71 -0.79 -0.73 -0.57	0.91 0.94 -0.56 0.94 0.98	
b. Technical: read or write manuals, instructions, reports, forms,...	-0.33 -0.51 -0.35 -0.20	0.77 0.75 -0.20 0.75 0.78 0.63	
c. Humanities: read or write articles or books.	-0.71 -0.79 -0.73 -0.57	0.91 0.94 -0.56 0.94 0.98 1.00 0.63	
ii. Numeracy:	-0.62 -0.68 -0.60 -0.48	0.87 0.95 -0.55 0.95 0.83 0.81 0.64 0.81	
a. Accounting: calculate prices, fractions, use calculators,...	-0.62 -0.66 -0.60 -0.55	0.78 0.90 -0.59 0.90 0.79 0.82 0.47 0.82 0.94	
b. Analytic: prepare charts, use formulas or advanced maths	-0.52 -0.61 -0.52 -0.34	0.86 0.87 -0.42 0.87 0.76 0.68 0.75 0.68 0.92 0.74	
b. Problem solving:	-0.56 -0.69 -0.57 -0.40	0.96 0.83 -0.41 0.83 0.85 0.81 0.73 0.81 0.72 0.59 0.77	
I. Information gathering and evaluation.	-0.59 -0.71 -0.61 -0.43	0.93 0.82 -0.41 0.82 0.88 0.85 0.74 0.85 0.68 0.57 0.72 0.96	
i. Information search and retrieval	-0.68 -0.74 -0.67 -0.44	0.91 0.83 -0.43 0.83 0.90 0.87 0.72 0.87 0.68 0.58 0.70 0.92 0.98	
ii. Conceptualization, learning and abstraction	-0.50 -0.60 -0.51 -0.37	0.90 0.77 -0.35 0.77 0.82 0.77 0.73 0.77 0.65 0.52 0.71 0.95 0.95 0.88	
II. Creativity and resolution	-0.51 -0.59 -0.49 -0.33	0.89 0.76 -0.36 0.76 0.74 0.70 0.65 0.70 0.71 0.57 0.77 0.94 0.81 0.75 0.85	
i. Creativity	-0.42 -0.51 -0.41 -0.24	0.77 0.62 -0.27 0.62 0.61 0.58 0.54 0.58 0.57 0.44 0.65 0.85 0.69 0.62 0.77 0.95	
ii. Planning/implementation	-0.55 -0.61 -0.52 -0.37	0.92 0.81 -0.40 0.81 0.79 0.75 0.68 0.75 0.76 0.63 0.81 0.90 0.85 0.97 0.85	
3. Social tasks: whose primary aim is the interaction with other people:	-0.52 -0.56 -0.48 -0.40	0.66 0.55 -0.37 0.55 0.59 0.63 0.31 0.63 0.46 0.44 0.40 0.71 0.63 0.61 0.64 0.74 0.70 0.73	
a. Serving/attending: responding directly to demands from public or customers	-0.35 -0.32 -0.26 -0.35	0.22 0.23 -0.30 0.23 0.24 0.33 -0.06 0.33 0.20 0.34 0.00 0.18 0.11 0.10 0.12 0.24 0.24 0.23 0.69	
b. Teaching/training/coaching: impart knowledge or instruct others	-0.41 -0.53 -0.43 -0.21	0.73 0.57 -0.24 0.57 0.56 0.53 0.48 0.53 0.53 0.36 0.65 0.82 0.73 0.70 0.75 0.85 0.81 0.83 0.74 0.13	
c. Selling/influencing: induce others to do or buy something, negotiate	-0.61 -0.64 -0.60 -0.51	0.75 0.73 -0.48 0.73 0.74 0.78 0.40 0.78 0.66 0.71 0.51 0.71 0.64 0.62 0.65 0.72 0.65 0.73 0.86 0.65 0.59	
d. Managing/coordinating: coordinate or supervise the behaviour of colleagues	-0.46 -0.55 -0.44 -0.31	0.82 0.74 -0.34 0.74 0.72 0.70 0.57 0.70 0.70 0.61 0.70 0.81 0.71 0.69 0.73 0.87 0.78 0.88 0.73 0.22 0.77 0.71	
e. Caring: provide for the welfare needs of others.	-0.15 -0.14 -0.14 -0.11	0.16 -0.04 -0.06 -0.04 0.12 0.16 -0.03 0.16 -0.20 -0.22 -0.14 0.32 0.33 0.32 0.32 0.28 0.29 0.25 0.66 0.31 0.43 0.30 0.22	
<b>B. In terms of the methods and tools of work:</b>			
a. Autonomy	-0.49 -0.58 -0.47 -0.41	0.81 0.73 -0.40 0.73 0.72 0.72 0.51 0.72 0.67 0.62 0.63 0.81 0.68 0.65 0.71 0.89 0.83 0.88 0.69 0.37 0.66 0.75 0.79 0.20	
I. Latitude: ability to decide working time, task order, methods and speed.	-0.52 -0.59 -0.52 -0.43	0.83 0.77 -0.45 0.77 0.77 0.77 0.55 0.77 0.71 0.66 0.66 0.81 0.71 0.69 0.73 0.86 0.81 0.84 0.61 0.24 0.61 0.70 0.77 0.15	
II. Control (in reverse): direct control by boss or clients, monitoring of work.	-0.49 -0.54 -0.43 -0.37	0.75 0.66 -0.35 0.66 0.65 0.65 0.46 0.65 0.61 0.57 0.58 0.77 0.63 0.57 0.67 0.85 0.78 0.85 0.73 0.43 0.66 0.75 0.78 0.21	
b. Teamwork: extent to which the worker has to collaborate and coordinate her actions with other workers	-0.12 -0.19 -0.11 -0.12	0.46 0.36 -0.12 0.36 0.39 0.34 0.42 0.34 0.30 0.20 0.38 0.52 0.51 0.48 0.56 0.49 0.44 0.49 0.42 0.11 0.50 0.34 0.50 0.24	
c. Routine	0.57 0.54 0.61 0.39	-0.55 -0.50 0.39 -0.50 -0.56 -0.60 -0.27 -0.60 -0.40 -0.41 -0.32 -0.55 -0.55 -0.55 -0.51 -0.50 -0.46 -0.50 -0.60 -0.38 -0.42 -0.60 -0.42 -0.40	
I. Repetitiveness: extent to which the worker has to repeat the same procedures	0.69 0.73 0.74 0.41	-0.79 -0.72 0.44 -0.72 -0.76 -0.76 -0.53 -0.76 -0.61 -0.55 -0.61 -0.80 -0.78 -0.77 -0.73 -0.73 -0.64 -0.75 -0.66 -0.24 -0.66 -0.70 -0.62 -0.36	
II. Standardisation: extent to which work procedures and outputs are predefined and encoded in a formalised system	0.08 0.06 0.14 0.02	0.15 0.14 0.02 0.14 0.09 0.01 0.29 0.01 0.19 0.09 0.28 0.15 0.13 0.08 0.20 0.15 0.12 0.17 -0.09 -0.25 0.14 -0.05 0.19 -0.22	
III. Uncertainty (in reverse): extent to which the worker needs to respond to unforeseen situations	0.33 0.25 0.29 0.32	-0.43 -0.40 0.31 -0.40 -0.42 -0.42 -0.30 -0.42 -0.35 -0.34 -0.31 -0.43 -0.41 -0.36 -0.45 -0.40 -0.38 -0.40 -0.40 -0.24 -0.28 -0.41 -0.41 -0.18	
a. Non-digital machinery (analog)	0.71 0.59 0.69 0.59	-0.42 -0.38 0.63 -0.38 -0.43 -0.53 -0.04 -0.53 -0.30 -0.35 -0.19 -0.42 -0.42 -0.44 -0.35 -0.38 -0.38 -0.35 -0.66 -0.52 -0.39 -0.59 -0.29 -0.53	
b. Digitally-enabled machinery (non-autonomous computing devices)	-0.75 -0.81 -0.78 -0.58	0.87 0.88 -0.58 0.88 0.91 0.90 0.66 0.90 0.77 0.72 0.72 0.79 0.83 0.84 0.76 0.66 0.55 0.70 0.56 0.24 0.54 0.68 0.60 0.14	
a. Basic ICT (generic office applications)	-0.63 -0.70 -0.69 -0.47	0.85 0.84 -0.50 0.84 0.86 0.85 0.63 0.85 0.75 0.69 0.71 0.78 0.78 0.77 0.74 0.71 0.64 0.73 0.56 0.20 0.59 0.67 0.65 0.15	
b. Advanced ICT (programming, admin)	-0.50 -0.58 -0.48 -0.40	0.66 0.63 -0.37 0.63 0.64 0.55 0.72 0.55 0.56 0.39 0.67 0.64 0.66 0.67 0.63 0.57 0.49 0.59 0.26 -0.02 0.43 0.30 0.42 -0.01	

Note: \*The visual/auditory tasks index is considered as separate index and not included in the aggregate index on information processing (which therefore only refers to processing of codified information) and the overall index on intellectual tasks.

Source: Authors' elaboration on JRC-Eurofound tasks database

**Relationship between indices of task content**

In terms of task content, and in line with expectations, physical tasks are *negatively* correlated with intellectual tasks (-0.64) and to a lesser extent to social tasks (-0.52). This means that jobs that involve a significant amount of physical tasks tend to involve less intellectual or social tasks, and vice versa. This is particularly the case for physical strength, while it is less so for navigation. The notable exception is visual/auditory processing of uncodified information. This intellectual index is indeed strongly linked to physical tasks (especially navigation, 0.95) because it refers to the physical act of perceiving the environment, and therefore is a crucial component of 'hand-eye coordination'. Furthermore, it is interesting to note there are some distinctions: for

instance, technical literacy tasks are not so negatively correlated with physical dexterity or navigation tasks, suggesting that some physically intensive jobs require technical literacy as well. The same applies to creativity and resolution, which have a much weaker negative association with the physical content of tasks, compared to other intellectual task content. This relationship may suggest that performing physical tasks also tends to incorporate some intellectual activities stemming from acquired and tacit knowledge and experience especially in dealing with complex and uncertain production environments (Pfeiffer and Suphan 2015).

On the other hand, social tasks tend to show positive correlations with intellectual tasks (0.66), although again with some important distinctions at a higher

level of disaggregation. Overall, managing/organizing and selling/influencing display more consistently high positive correlations with almost all intellectual tasks (notably in terms of problem-solving), with the partial exceptions of technical literacy and to a lesser extent analytic numeracy. On the contrary, serving/attending and caring show the weakest positive correlations with intellectual tasks indices, at times even negative (there is for instance a clear negative association between numeracy tasks and caring).

The remaining category of social tasks, teaching, is somewhere in the middle: it is positively and strongly associated with problem solving tasks, but much less with information processing.

**Relationship between the task content, the methods of work and the tools used in the workplace**

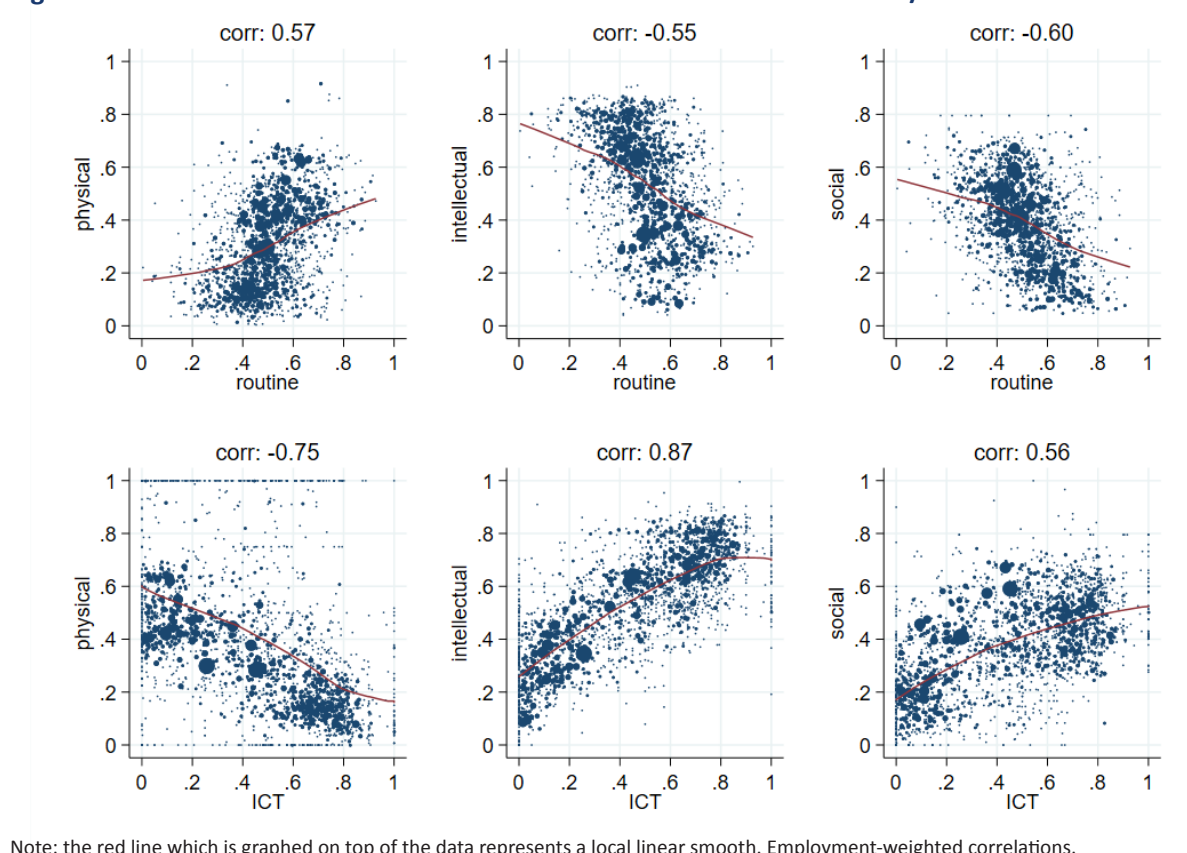
The correlation between the task content and the task methods and tools domains also reveals some interesting patterns. Physical tasks tend to be associated with less autonomy (both in terms of latitude and control), more routine (particularly in terms of repet-

itiveness), high use of non-digital machinery and less use of computing devices. The opposite happens with intellectual tasks, again with the notable exception of visual/auditory processing of uncodified information. Figure 3 displays graphically the correlations between the three main dimensions of task content and two key indices of work methods and tools, that is routine tasks and ICT use.

In terms of methods of work, problem solving tasks are those which are more correlated with teamwork (ranging from 0.44 of creativity to 0.56 of abstraction), a dimension which is otherwise less strongly related to other indices of task content. Technical literacy presents milder correlations with all indices of methods and tools, apart from the use of advanced ICT which stands at 0.72. Technical and numeracy (analytic) tasks are those which are less negatively correlated with routine work methods and the use of non-digital machinery, suggesting that there are several industrial-type jobs which require intellectual tasks of such kind.

Social tasks tend to be similar to intellectual tasks when it comes to correlations with methods and tools,

**Figure 3. Selected bivariate correlations between task content and routine/ICT tasks**



Note: the red line which is graphed on top of the data represents a local linear smooth. Employment-weighted correlations.

Source: Authors' elaboration on JRC-Eurofound tasks database



with the exception of caring and serving, which lie somewhere between physical and intellectual (less autonomy and slightly more repetitiveness, and less computer use compared to other categories of social tasks)<sup>11</sup>.

### Concluding remarks

In recent years, the taxonomy of tasks proposed by Fernández-Macías *et al.* (2016), and later revised by Fernández-Macías and Bisello (2022), and their accompanying databases of task indices, have been used for various purposes, such as: for the analysis of the distribution and evolution of task content, methods and tools in Europe (Fernández-Macías *et al.* 2016b); to make projections of employment and skills for the future (Cedefop and Eurofound 2018); to build a comparative tasks database based on national sources for 5 EU countries (Fana *et al.* 2020); to identify individual and job factors most likely to be impacted by social distancing measures and practices due to the Covid-19 pandemic (Pouliakas and Branka 2020); to assess which jobs can be done from home and which cannot, and on this basis quantify the fraction of employees that are in teleworkable occupations across EU countries, sectors and socio-economic profiles (Sostero *et al.* 2023); to analyse how job tasks are distributed across social classes, but also the role job tasks play *vis-a-vis* other variables when explaining class belonging and life chances (Gil-Hernández *et al.* 2023); to analyse gender gaps in power and control in the workplace (Fana *et al.* 2023) and the role of tasks in explaining the dynamics of wage inequality (Fana and Giangregorio 2023); to shed light on how digital technologies affects working conditions (Parteka *et al.* 2022), among other applications.

This article adds three main findings to this body of literature:

1. in the European employment structure, intellectual tasks (in particular, problem-solving tasks) are more prevalent than physical tasks. Social tasks are somewhere in between, with *serving/attending* being the sub-type that is more common. There are relatively high levels of autonomy and teamwork, but also some routine (in particular, with respect to

work standardisation). Teamwork and autonomy display a higher dispersion compared to routine indicators, suggesting a more polarised distribution for the first two tasks. In terms of the tools used at work, computing devices and in particular basic ICT are much more frequent than analog machinery, but also than advanced ICT tools.

2. Routine is not unidimensional, Instead, it is a general dimension that is made up of three different types of activities that behave differently across occupations: standardisation, repetitiveness and certainty. The main contrast is between the first two ones: while repetitive activities usually involve high levels of standardisation, the opposite is not necessarily true (as in professional occupations).
3. Physical tasks are negatively correlated with intellectual tasks and to a lesser extent to social tasks. They also tend to be associated with less autonomy, more routine (particularly in terms of repetitiveness), high use of non-digital machinery and less use of computing devices. The opposite happens with intellectual tasks. Social tasks tend to show positive correlations with intellectual tasks.

The wide variety of uses illustrated above shows that the taxonomy and the database have already contributed to a better understanding of work and its relationship with technology and other socio-economic dimensions in European labour markets, and we hope other researchers will continue to find it useful for their own interests and purposes. We hope that the updated and improved version of the database presented in this paper will continue to fuel European research on these topics.

In our view, the main value of this database is that it is built upon a coherent and comprehensive taxonomy of tasks contents, methods and tools (Fernández-Macías and Bisello 2022). Although future users of this data are likely to focus on specific indicators or dimensions depending on their research interests, we would like to encourage them to consider the complementarities and associations between different categories and dimensions of tasks. As we have illustrated, tasks are

11 Some of the correlations between the indices for methods and tools (not shown here) are also interesting. Autonomy is negatively correlated with routine and machinery, but positively with ICT. The relationship between routine and tools is different for the three routine components: repetitiveness is positively correlated with machinery (0.62) and negatively with ICT (-0.75); standardization and uncertainty (in reverse) display a much weaker positive correlation with machinery (0.37 and 0.28) respectively, and relates quite differently to computer use, with correlations close to zero in the former case, and around -0.41 in the latter.

not isolated forms of labour input that just happen to be in productive processes, but building blocks of coherently constructed jobs which are embedded in productive organisations. Any analysis of tasks which focuses on a particular type in isolation risks missing important connections with other types of task content and forms of work organisation.

An important caveat is that the database presented in this paper covers the entire EU15 with a single vector of tasks, without differentiating by country. Thus, possible differences between the task contents, methods and tools across different countries are missing from the database. Previous analysis (Eurofound 2016; Fana *et al.* 2020) has shown that the task contents of occupations (the dimensions of physical, intellectual and social tasks in our taxonomy) are much less country-specific than the dimensions of methods (work organisation) and tools (technology). This is because task contents are more directly linked to the material contents of jobs and to the technical division of labour, whereas work organisation reflects cultural and institutional differences whereas technology use reflects economic development. For these reasons, we encourage future users of

this database to complement it with country-specific databases – see, for instance, Fana *et al.* (2020). Although country-specific task databases are less rich in detail, they are still a useful complement to test for possible country variations in the task content of jobs.

A final remark concerns the possibility of a dedicated European survey of task contents, methods and tools. The database presented in this paper (and the companion country-specific database discussed in the previous paragraph) will surely be a useful resource for a better understanding of work in European labour markets, but it still has some limitations that could only be overcome with a new dedicated survey on tasks in Europe. We hope that our contribution raises awareness of the importance of having good and detailed measures of tasks contents, methods and tools, consistently measured at the individual worker level and at different points in time, in order to understand better how technical change and other factors are continuously changing the nature of work and the associated skills demand and job quality. A future European tasks survey could provide that.

## References

- Acemoglu D., Autor D. (2011), Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings, in Card D., Ashenfelter O. (eds.), *Handbook of labor economics Vol. 4B*, New York, Elsevier, pp.1043-1171
- Antonczyk D., DeLeire T., Fitzenberger B. (2010), *Polarization and Rising Wage Inequality: Comparing the U.S. and Germany*, IZA Discussion Paper n.4842, Bonn, IZA
- Arias O.S., Sánchez-Páramo C., Dávalos M.E., Santos I., Tiongson E.R., Gruen C., de Andrade Falcão N., Saiovi G., Cancho C.A. (2014), *Back to work: Growing with Jobs in Europe and Central Asia*, Washington DC, The World Bank
- Autor D.H. (2013), The “task approach” to labor markets: an overview, *Journal for Labour Market Research*, 46, n.3, pp.185-199
- Autor D.H., Dorn D. (2013), The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US Labor Market, *American Economic Review*, 103, n.5, pp.1553-1597
- Autor D.H., Dorn D., Hanson G.H. (2015), Untangling Trade and Technology: Evidence from Local Labour Markets, *Economic Journal*, 125, n.584, pp.621-646
- Autor D.H., Handel M. (2013), Putting tasks to the test: Human capital, job tasks, and wages, *Journal of Labor Economics*, 31, n.2, pp.S59-S96
- Autor D.H., Levy F., Murnane R.J. (2003), The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration, *The Quarterly Journal of Economics*, 118, n.4, pp.1279-1333
- Bisello M., Fana M., Fernández-Maciás E., Pérez S.T. (2021), *A comprehensive European database of tasks indices for socio-economic research*, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology n.4, Seville, European Commission
- Bisello M., Peruffo E., Fernandez-Macias E., Rinaldi R. (2023), Routinization of work processes, de-routinization of job structures, *Socio-Economic Review*, 21, n.3, pp.1773-1794
- Blinder A.S. (2009), How Many US Jobs Might be Offshorable?, *World Economics*, 10, n.2, pp.41-78
- Blinder A.S., Krueger A.B. (2013), Alternative Measures of Offshorability: A Survey Approach, *Journal of Labor Economics*, 31, n.2, pp.S97-S128
- Braverman H. (1974), *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century*, New York, Monthly Review Press

- Cedefop, Eurofound (2018), *Skills forecast: trends and challenges to 2030*, Cedefop reference series n.108, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cetrulo A., Guarascio D., Virgillito M.E. (2020), Anatomy of the Italian occupational structure: concentrated power and distributed knowledge, *Industrial and Corporate Change*, 29, n.6, pp.1345-1379
- Cirillo V., Evangelista R., Guarascio D., Sostero M. (2021), Digitalization, routineness and employment: An exploration on Italian task-based data, *Research Policy*, 50, n.7, article 104079
- Cunningham C.M., Mohr R.D. (2019), Using tools to distinguish general and occupation-specific skills, *Journal for Labour Market Research*, 53, n.6, pp.1-11
- De La Rica S., Gortazar L., Lewandowski P. (2020), Job Tasks and Wages in Developed Countries: Evidence from PIAAC, *Labour Economics*, 65, article 101845
- Dingel J.I., Neiman B. (2020), How Many Jobs Can be Done at Home?, *Labour Economics*, 189, article 104235
- Dosi G., Marengo L. (2015), The dynamics of organizational structures and performances under diverging distributions of knowledge and different power structures, *Journal of Institutional Economics*, 11, n.3, pp.535-559
- Dosi G., Nelson R., Winter S. (2001), *The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities*, Oxford, Oxford University Press
- Dustmann C., Ludsteck J., Schönberg U. (2009), Revisiting the German Wage Structure, *The Quarterly Journal of Economics*, 124, n.2, pp.843-881
- Eurofound (2016), *What do Europeans do at work? A task-based analysis: European Jobs Monitor 2016*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Fana M., Cirillo V., Guarascio D., Tubiana M. (2020), *A Comparative national tasks database*, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology n.13, Seville, European Commission
- Fana M., Giangregorio L. (2023), *The Role of Tasks, Contractual Arrangements and Job Composition in Explaining the Dynamics of Wage Inequality: Evidence from France*, available at <<https://bitly.ws/UIKr>>
- Fana M., Giangregorio L., Villani D. (2022), *The outsourcing wage penalty along the wage distribution by gender*, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology n.4, Seville, European Commission
- Fana M., Villani D., Bisello M. (2023), Gender gaps in power and control within jobs, *Socio-Economic Review*, 21, n.3, pp.1343-1367
- Fernández-Maciás E., Bisello M. (2022), A Comprehensive Taxonomy of Tasks for Assessing the Impact of New Technologies on Work, *Social Indicators Research*, 159, n.2, pp.821-841
- Fernández-Maciás E., Hurley J., Bisello M. (2016a), *What do Europeans do at work? A taskbased analysis. European Jobs Monitor 2016*, Luxembourg, Office of the European Union
- Fernández-Maciás E., Bisello M., Sarkar S., Torrejón Pérez S. (2016b), *Methodology of the construction of task indices for the European Jobs Monitor*, Dublin, Eurofound
- Freeman R.B., Ganguli I., Handel M.J. (2020), Within-Occupation Changes Dominate Changes in What Workers Do: A Shift-Share Decomposition, 2005-2015, *AEA Papers and Proceedings*, 110, pp.394-399
- Gil-Hernández C.J., Vidal G., Torrejón Pérez S. (2023), Technological Change, Tasks and Class Inequality in Europe, *Work, Employment and Society*, March 7
- Goos M., Manning A. (2007), Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain, *Review of Economics and Statistics*, 89, n.1, pp.118-133
- Goos M., Manning A., Salomons A. (2014), Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, *American Economic Review*, 104, n.8, pp.2509-2526
- Górka S., Hardy W., Keister R., Lewandowski P. (2017), *Tasks and Skills in European Labour Markets*, IBS Research Report n.3, Warszawa, Instytut Badan Strukturalnych
- Greenana N., Mairesse J. (2000), Computers and productivity in France: Some evidence, *Economics of Innovation and New Technology*, 9, n.3, pp.275-315
- Handel M.J. (2008), *Measuring Job Content: Skills, Technology, and Management Practices*, Discussion Paper n.1357, Madison, Institute for Research on Poverty
- Handel M.J. (2016), What do people do at work?, *Journal for Labour Market Research*, 49, n.2, pp.177-197
- Hardy W., Keister R., Lewandowski P. (2018), Educational upgrading, structural change and the task composition of jobs in Europe, *Economics of Transition*, 26, n.2, pp.201-231
- Joling C., Kraan K. (2008), *Use of technology and working conditions in the European Union*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Lizé L. (2021), Conditions de travail dans la sous-traitance: une enquête auprès de salariés du nettoyage et de la sécurité, in Gamassou C.E., Mias A. (eds.) *Dé-libérer le travail? Démocratie et temporalités au cœur des enjeux de santé au travail*, Buenos Aires, Teseo, pp.215-238

- Martínez-Matute M., Villanueva E. (2020), *Task Specialization and Cognitive Skills: Evidence from PIAAC and IALS*, IZA Discussion Paper n.13555, Bonn, IZA
- Matthes B., Christoph B., Janik F., Ruland M. (2014), Collecting information on job tasks—an instrument to measure tasks required at the workplace in a multi-topic survey, *Journal for Labour Market Research*, 47, n.4, pp.273-297
- Nedelkoska L., Quintini G. (2018), *Automation, skills use and training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n.202, Paris, OECD Publishing
- OECD (2016), *Skills Matter. Additional Results from the Survey of Adult Skills*, Paris, OECD Publishing
- Parteka A., Wolszczak-Derlacz J., Nikulin D. (2022), *How Digital Technology Affects Working Conditions in Globally Fragmented Production Chains: Evidence from Europe*, available at <<https://bitly.ws/UK7m>>
- Pfeiffer S. (2018), The 'future of employment' on the shop floor: Why production jobs are less susceptible to computerization than assumed, *International Journal for Research in Vocational Education and Training*, 5, n.3, pp.208-225
- Pfeiffer S., Suphan A. (2015), *The labouring capacity index: Living labouring capacity and experience as resources on the road to industry 4.0*, Working Paper n.2, Stuttgart, University of Hohenheim
- Polachek S.W., Pouliakas K., Russo G., Tatsiramos K. (eds.) (2017), *Skill mismatch in labour markets*, Research in Labor Economics n.45, Bingley, Emerald Publishing Limited
- Pouliakas K. (2021), *Artificial intelligence and job automation: an EU analysis using online job vacancy data*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Pouliakas K. (2020), Working at Home in Greece: Unexplored Potential at Times of Social Distancing?, in Monastiriotis V., Katsinas P. (eds.), *The Economic Impact of Covid-19 in Greece*, London, LSE Hellenic Observatory, pp.70-128
- Pouliakas K. (2018), Risks posed by automation to the European Labour Market, in Hogarth T. (ed.) *Economy, employment and skills: European, regional and global perspectives in an age of uncertainty*, Quaderni Fondazione G. Brodolini n.61, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, pp.45-74
- Pouliakas K., Branka J. (2020), *EU Jobs at Highest Risk of COVID-19 Social Distancing: Will the Pandemic Exacerbate Labour Market Divide?*, IZA Discussion Paper n.13281, Bonn, IZA
- Ross M.B. (2017), Routine-biased technical change: Panel evidence of task orientation and wage effects, *Labour Economics*, 48, pp.198-214
- Salvatori A., Menon S., Zwyse W. (2018), *The effect of computer use on job quality: Evidence from Europe* OECD Social, Employment and Migration Working Papers n.200, Paris, OECD Publishing
- Sarkar S., Torrejón Pérez S. (2023), *Structural Changes in the Employment Structure of India in 2012-2020: job upgrading or polarization?*, JRC Working Papers on Labour, Education and Technology n.6, Seville, European Commission
- Sebastian R. (2018), Explaining job polarisation in Spain from a task perspective, *SERIEs*, 9, n.2, pp.215-248
- Senftleben-König C., Wielandt H. (2014), *The Polarization of Employment in German Local Labor Markets*, BDPEMS Working Paper Series n.7, Berlin, Berlin School of Economics
- Sostero M., Fernández-Macías E. (2021), *The professional lens: What online job advertisements can say about occupational task profiles*, JRC Working Papers Series on Labour, education and Technology n.2021/13, Bruxelles, JRC
- Sostero M., Milasi S., Hurley J., Fernández-Macías E., Bisello M. (2023), Teleworkability and the COVID-19 crisis: potential and actual prevalence of remote work across Europe, *IZA Journal of Labour Policy*, forthcoming
- Spitz-Oener A. (2006), Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking outside the Wage Structure, *Journal of Labor Economics*, 24, n.2, pp.235-270
- Torrejón Pérez S., Hurley J., Fernández-Macías E., Staffa E. (2023), *Employment shifts in Europe from 1997 to 2021: from job upgrading to polarisation*, JRC Working Papers on Labour, Education and Technology n.5, Seville, European Commission
- Verdugo G., Allègre G. (2020), Labour force participation and job polarization: Evidence from Europe during the Great Recession, *Labour Economics*, 66, article 101881
- Vignoles A., Cherry G. (2020), *What is the economic value of literacy and numeracy? Basic skills in literacy and numeracy are essential for success in the labor market*, IZA World of Labor n.229v2, Bonn, IZA

**Marta Fana**

marta.fana@ec.europa.eu

Researcher in the Employment team of the Joint Research Centre of the European Commission. She holds a PhD in Economics from Sciences Po, Paris. Her research focuses on structural change, the impact of technology on employment and labour, work organisation and socio-economic inequalities. Recent publications include: Gender gaps in power and control within jobs (*Socio-Economic Review*) and Is it all the same? Types of innovation and their relationship with direct control, technical control and algorithmic management (*European Journal of Industrial Relations*).

**Martina Bisello**

martina.bisello@eurofound.europa.eu

Research Manager at the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, an agency of the European Union. Her research interests include gender gaps in the labour market, structural change in employment, and the impact of technology on work. She holds a PhD in Economics from the University of Pisa. Recent publications include: Gender gaps in power and control within jobs (*Socio-Economic Review*) and A comprehensive taxonomy of tasks for assessing the impact of technological change on work (*Social Indicators Research*).

**Sergio Torrejón Pérez**

sergio.torrejón-pérez@ec.europa.eu

Researcher in the Employment and Skills team of the Joint Research Centre of the European Commission. He has a PhD in Sociology from Complutense University, and has previously worked as an analyst in the Ministry of Health and Social Wellbeing (Spain). Some of his recent publications include: Technological Change, Tasks and Class Inequality in Europe (*Work, Employment and Society*) and Employment impact of Covid-19 crisis: from short term effects to long terms prospects (*Journal of Industrial and Business Economics*).

**Enrique Fernández-Maciás**

enrique.fernandez-macias@ec.europa.eu

Is currently coordinating the Employment and Skills team of the Joint Research Centre of the European Commission. He has a PhD in Economic Sociology from the University of Salamanca, where he worked several years as a researcher and lecturer. Previously, he also worked as a researcher in Eurofound (Dublin). Some of his recent publications include: Routinization of work processes, de-routinization of job structures (*Socio-Economic Review*) and Do robots really destroy jobs? Evidence from Europe (*Economic and Industrial Democracy*).

# Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da Covid-19\*

Isabella Siciliani

ISTAT

Paola Tanda

ISTAT

Alberto Violante

ISTAT

L'obiettivo del lavoro è verificare l'impatto delle misure di sostegno al reddito nel contenere gli effetti della crisi economica durante la pandemia. L'analisi mostra un aumento maggiore dei livelli di reddito medio per i sussidi lavorativi rispetto a quelli assistenziali che sono concentrati nel quinto più povero. Anche la disuguaglianza migliora, rispetto alla situazione senza i sussidi, in misura maggiore per i sostegni al reddito da lavoro. Concentrandosi sulle famiglie più fragili, si osserva che il RdC svolge un ruolo importante nell'uscita dalla povertà e nell'attenuarne la gravità.

*The aim of the work is to verify the impact of income support measures in containing the effects of the economic crisis during the pandemic. The analysis shows a greater increase in the mean income levels for unemployment benefits than welfare benefits which are concentrated in the poorest quintile. Inequality also improves, compared to the situation without benefits, to a greater extent for unemployment benefits. Focusing on the poor households, it can be observed that the basic income plays an important role in getting out of poverty and mitigating its severity.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-8

## Citazione

Siciliani I., Tanda P., Violante A. (2023), Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da Covid-19, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.149-163

## Parole chiave

Disuguaglianza di reddito  
Rischio di povertà  
Sostegno al reddito

## Keywords

*Income inequality*  
*Risk of poverty*  
*Income subsidies*

## Introduzione

Con l'avvio della pandemia, le ripercussioni di carattere economico sono state ingenti a seguito delle chiusure o riduzioni di attività per il contenimento della diffusione del contagio. Nel corso del 2020, la riduzione del PIL è risultata pari a 7,8% rispetto all'anno precedente (Istat 2021a) e le conseguenze della crisi economica sono state differenziate per tipologie di soggetti. Gli interventi di politica eco-

nomica hanno permesso, tuttavia, di attutire significativamente l'impatto socio-economico della crisi sanitaria sulle famiglie. L'obiettivo dell'analisi è stimare l'impatto delle misure esistenti e di quelle straordinarie sui livelli di reddito, sulla riduzione delle disparità economiche, acuite dalla crisi pandemica, e sul contrasto del disagio economico.

In particolare, si vuole delineare la relazione tra la probabilità di essere o non essere esposti a situa-

\* Il lavoro è frutto della riflessione condivisa e collaborazione congiunta degli Autori. In particolare, il paragrafo introduttivo e l'Appendice sono stati redatti congiuntamente, Isabella Siciliani ha curato i paragrafi 1 e 2, Paola Tanda il paragrafo 3 e le conclusioni.

zioni di rischio di povertà e la percezione di specifici sussidi, controllando per diverse caratteristiche socio-economiche associate a tale probabilità. Inoltre, tracciando uno scenario ipotetico di assenza di sussidi di sostegno al reddito e di ammortizzatori sociali, si verifica quale sia la probabilità della famiglia di uscire dal rischio di povertà a seguito dell'erogazione di trasferimenti monetari e quali siano i fattori maggiormente associati a tale probabilità, tenendo anche conto dell'effetto del tipo di sussidio percepito. In alcuni casi le misure di sostegno al reddito hanno rappresentato un aiuto importante per chi ha sperimentato situazioni di grave disagio economico, pur non essendo sufficienti a consentire l'uscita dalla povertà. Per valutare l'impatto dei sussidi nell'attenuare la gravità della condizione economica, si è dunque considerata l'intensità della povertà (gap di povertà) sia nello scenario ipotetico prima dell'erogazione dei sussidi, sia ex post con i sussidi. Il modello di regressione consente di valutare la variazione di tale gap nei due scenari in funzione della fruizione e della tipologia del sussidio, controllando per un ampio insieme di caratteristiche socio-economiche.

Precedenti lavori hanno affrontato il tema dell'impatto sulla distribuzione del reddito della crisi economica determinata dalla pandemia e delle politiche attuate per contrastarla. Tuttavia, essendo analisi sviluppate con notevole tempestività agli inizi della pandemia, sono state prevalentemente svolte – in mancanza di dati reali – sfruttando le potenzialità dei modelli di micro-simulazione e realizzando delle stime condizionate a specifiche ipotesi di lavoro (Gallo e Raitano 2023; Figari e Fiorio 2020; Irpet 2020; Brunori *et al.* 2021; MEF 2020a e 2020b; Carta e De Philippis 2021; Istat 2021b; Almeida *et al.* 2021); ulteriori analisi hanno utilizzato dati osservati attraverso indagini (Aina *et al.* 2023; Brugiavini *et al.* 2022). Questo lavoro vuole contribuire ad arricchire tale quadro analitico, con valutazione ex post, sulla base dei dati del 2020, l'anno più critico della crisi pandemica. In questo contesto analitico, tale lavoro è innovativo rispetto a studi precedenti per l'utilizzo di una base dati unica, ottenuta integrando una pluralità di fonti amministrative con dati campionari. Tale base informativa sperimentale presenta enormi potenzialità rispetto a quelle utilizzate in altre anali-

si, perché basandosi su quanto realmente osservato, fornisce risultati più attendibili dell'impatto sui redditi delle famiglie della pandemia e delle misure attuate per contrastarne gli effetti rispetto ad approcci basati su micro-simulazioni. Inoltre, l'utilizzo di dati di origine amministrativa fornisce una serie di vantaggi, quali la precisione e la veridicità del dato e il superamento di problemi di *under-reporting* nel cogliere alcune tipologie di benefici assistenziali che caratterizzano frequentemente dati di *survey*. Il contributo è articolato secondo il seguente ordine. Nel primo paragrafo sono descritte le fonti di dati utilizzate nell'analisi e gli aspetti metodologici. Nel secondo paragrafo sono presentati alcuni indicatori descrittivi sul livello e sulla distribuzione del reddito nella situazione ipotetica di assenza di sussidi e in quella effettivamente osservata nel 2020, con un confronto con la situazione pre-pandemia. Nel terzo paragrafo, tramite modelli di regressione probabilistici e lineari, si valuta l'effetto dei diversi tipi di sussidi sulla probabilità della famiglia di essere a rischio di povertà, sulla probabilità di uscire dalla povertà in seguito alla fruizione dei sussidi e sulla variazione dell'intensità della povertà tra la situazione ex ante e quella ex post. Seguono, infine, delle considerazioni conclusive.

### 1. Descrizione dei dati e aspetti metodologici

L'analisi qui presentata utilizza varie fonti di dati, integrate a livello micro, tramite tecniche di *exact record linkage*. In particolare, le informazioni della Rilevazione Istat sulle Forze di lavoro<sup>1</sup> sono state arricchite con dati reddituali, permettendo di analizzare la partecipazione al mercato del lavoro e le condizioni economiche. Le informazioni sul reddito provengono dalla banca dati reddituale del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), contenente i dati sulle dichiarazioni fiscali, integrata con altre fonti amministrative – prevalentemente di origine previdenziale – che hanno consentito di ottenere una definizione di reddito inclusiva anche dei redditi fiscalmente esenti e di quelli sottoposti a particolari regimi fiscali<sup>2</sup>. La ricchezza delle informazioni di carattere reddituale utilizzate consente di distinguere le singole misure di sostegno al reddito, il cui utilizzo è stato fortemente potenziato durante la crisi pan-

1 Dato l'utilizzo di un'indagine campionaria, nelle analisi sono stati utilizzati i coefficienti di riporto all'universo e quindi le stime sono affette da errore campionario.

2 Si veda l'Appendice per ulteriori dettagli sulla base dati.

demica. In particolare, è stato possibile sia misurare l'impatto economico della fruizione delle varie tipologie di sussidi sui livelli di reddito e sulla disuguaglianza nella distribuzione, sia determinare l'effetto dei singoli sussidi sulla probabilità di rischio di povertà, sulla probabilità di uscire dalla povertà con i sussidi e sulla variazione dell'intensità della povertà, rispetto alla situazione *ex ante*.

Le informazioni sul reddito consentono di analizzare le condizioni economiche degli individui e delle famiglie. L'ipotesi di base è che gli individui di una famiglia condividano lo stesso tenore di vita e che la coabitazione di più persone implichi delle economie di scala. Il totale dei redditi disponibili (al netto dell'imposizione fiscale e dei trasferimenti ad altre famiglie) presenti nella famiglia di appartenenza<sup>3</sup> è stato reso equivalente utilizzando la scala OCSE modificata<sup>4</sup> e attribuito ad ogni individuo. In questo lavoro si fa riferimento a tale definizione di reddito equivalente, se non diversamente specificato. Per classificare gli individui secondo le condizioni economiche, ad ogni individuo è stato assegnato il quinto di appartenenza nella distribuzione individuale del reddito equivalente.

Inoltre, è stata definita una soglia di rischio di povertà, pari al 60% della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente, per distinguere se gli individui e le famiglie sono a rischio di povertà.

Per valutare gli effetti dei trasferimenti economici, si è costruito un reddito ipotetico, che non include i trasferimenti considerati (si veda più avanti) o parte di essi, e si è confrontato con quello osservato, inclusivo dei trasferimenti. Alcuni di questi sono esenti da imposizione fiscale, altri, invece, sono inclusi nel reddito imponibile. Per quelli soggetti all'imposizione fiscale è stato calcolato il valore netto<sup>5</sup>. In tal modo i trasferimenti, esenti o resi netti, sono stati sottratti direttamente dal reddito disponibile finale per determinare il reddito ipotetico privo dei trasferimenti. Alcuni di questi sono destinati alla famiglia, altri agli individui. Avendo operato a livello

di reddito equivalente, per entrambe le tipologie, si è considerato il *pooling* dei trasferimenti all'interno della famiglia, rapportato alla dimensione equivalente della famiglia.

Prima delle stime dei modelli di regressione, viene mostrato un quadro sintetico dell'impatto sulla distribuzione del reddito delle risorse per contrastare la crisi pandemica. I trasferimenti sono distinti in due tipologie, quelli di sostegno al lavoro e quelli di tipo assistenziale. Si è considerato il reddito disponibile equivalente prima dell'erogazione dei sussidi, quello con la presenza di una sola delle tipologie considerate e quello *a posteriori*, inclusivo di entrambe. Si sono così potuti verificare i cambiamenti nella distribuzione individuale del reddito equivalente, pre e post-sussidi, e l'incremento del reddito equivalente medio per effetto dei sussidi lungo la distribuzione dei redditi e secondo alcune caratteristiche socio-economiche degli individui. Inoltre, sono stati calcolati alcuni indicatori di disuguaglianza (l'indice di concentrazione di Gini e il rapporto tra la quota del reddito equivalente percepita dal quinto più ricco e quella percepita dal quinto più povero (S80/S20)) e l'incidenza della popolazione a rischio di povertà, sempre considerando il reddito pre e post-sussidi. In questo modo si può misurare la riduzione delle disparità economiche e del rischio di povertà ottenuta con l'erogazione delle misure.

L'analisi è stata poi approfondita con la stima di modelli di regressione<sup>6</sup>. La prima stima, con un modello non lineare *probit*, considera la probabilità della famiglia di essere a rischio di povertà in funzione di un ampio insieme di caratteristiche socio-economiche (condizioni lavorative dei componenti della famiglia, tipologia familiare, livello di istruzione e cittadinanza dei componenti), territoriali (ripartizione, tipologia di Comune) e di variabili specifiche per tenere conto dei sussidi e poter valutare l'effetto di ciascuna misura di sostegno al reddito sul rischio di povertà. Sempre con un modello *probit*, si è stimata la probabilità della famiglia di uscire dalla soglia di

3 La struttura della famiglia di appartenenza è rilevata nell'indagine sulle Forze di lavoro e, in alcuni casi, può divergere da quella anagrafica o valida ai fini amministrativi per l'erogazione dei sussidi, in quanto si riferisce alla situazione familiare *de facto*.

4 La scala di equivalenza OCSE modificata assegna il valore di 1 al primo adulto, il valore di 0,5 ad ogni altra persona di almeno 14 anni e il valore di 0,3 ad ogni minore di 14 anni.

5 L'importo netto è stato calcolato sottraendo all'importo lordo una parte dell'imposta totale, corrispondente alla quota del trasferimento lordo sul reddito lordo.

6 La stima dei coefficienti e degli effetti marginali medi, nel caso di modelli probabilistici, è avvenuta con l'utilizzo di coefficienti di riporto all'universo normalizzati. Il software usato per la stima è STATA v17.



rischio di povertà dopo aver ricevuto i trasferimenti. Anche in questo caso, tra le variabili esplicative, sono state considerate le *dummy* per la fruizione dei sussidi, controllando per diverse variabili socio-economiche e territoriali. Infine, tramite un modello di regressione lineare, si è stimata la variazione dell'intensità di povertà, misurata come la distanza dalla soglia di povertà (gap di povertà) per chi ha redditi al di sotto della soglia, nella situazione ipotetica di assenza di trasferimenti e in quella con i sussidi, sempre considerando l'effetto delle singole misure e l'insieme di variabili socio-economiche e territoriali di controllo.

## 2. Impatto sulla distribuzione del reddito delle risorse per contrastare la crisi economica della pandemia

Per attutire gli effetti negativi delle limitazioni delle attività economiche rese necessarie per contrastare la diffusione del contagio, il Governo ha messo in atto un insieme di misure volte ad ampliare l'utilizzo degli ammortizzatori sociali già esistenti (la Cassa integrazione guadagni (CIG) e la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpl)) e i sostegni al reddito di tipo assistenziale previsti per le famiglie in grave difficoltà (il Reddito e la Pensione di cittadinanza (RdC)). Inoltre, i provvedimenti legislativi di urgenza hanno istituito nuove misure emergenziali volte a sostenere chi ha subito una caduta di reddito dovuta al blocco o alla riduzione dell'attività lavorativa (l'indennità per lavoratori autonomi e atipici), chi ha avuto difficoltà nella gestione della vita familiare a causa della chiusura dei servizi educativi (il bonus baby-sitting) o le famiglie più vulnerabili (il Reddito di emergenza (REM)).

Il primo anno di pandemia è stato caratterizzato da un crollo imponente del PIL pari a -7,8% rispetto all'anno precedente (Istat 2021a) e dall'impiego di ingenti risorse economiche volte a contrastare la crisi economica. Nell'analisi si sono prese in considerazione le misure più importanti sia della sfera lavorativa (CIG, NASpl, indennità per lavoratori autonomi e atipici e bonus baby-sitting) sia quelle mirate al contrasto della povertà (RdC e REM). L'insieme di queste misure di sostegno al reddito ha comportato, complessivamente, una spesa pubblica di circa 50 miliardi di euro nel 2020 (Inps 2021a e 2022a). In questa analisi si è verificato quale sia stato l'impatto di tali sostegni sulla distribuzione del reddito, pren-

dendo in esame il reddito disponibile familiare equivalente e considerando la distribuzione del reddito degli individui.

Il reddito disponibile tra il 2019 e il 2020, nonostante l'apporto delle misure di sostegno, ha subito una perdita del 3% in mediana, tuttavia nel quinto più povero della distribuzione dei redditi si è osservato un aumento del 5% (Istat 2023). L'impatto maggiore dei sussidi nella coda più bassa della distribuzione trova conferma anche nella rappresentazione della figura 1 dove, con riferimento all'anno più critico della pandemia, il 2020, sono mostrate le distribuzioni del reddito disponibile equivalente senza i sussidi, poi con solo quelli di contrasto alla povertà (RdC e REM) e, infine, con anche i sussidi della sfera lavorativa. Le misure assistenziali hanno ridotto in modo consistente la quota di persone senza redditi e attenuato la quota di coloro con un reddito fino a 2.000 euro; tra i 4.000 e i 13.000 euro la curva del reddito comprensivo dei sostegni assistenziali è più alta di quella del reddito senza i sussidi, mentre non si notano differenze di rilievo al di sopra di questo valore. Se oltre ai sussidi assistenziali si considerano anche quelli di tipo lavorativo, la curva del reddito si colloca al di sopra di quella priva di sussidi, tra i 14.000 euro e i 34.000 euro, non registrando ulteriori spostamenti significativi al di sopra di tale valore.

Complessivamente l'impatto dei sussidi lavorativi è stato più elevato. Posto pari a 100 il valore medio del reddito disponibile equivalente senza i sussidi, quelli assistenziali lo hanno aumentato a 101 (tabella 1, parte A), mentre i soli sussidi lavorativi lo hanno incrementato a 104,2 portando a +5,3% l'effetto totale dei sussidi sul reddito medio. Ci sono state tuttavia marcate differenze lungo la distribuzione del reddito. I sussidi assistenziali hanno agito in maniera rilevante soprattutto nel quinto più povero (+16,8%), mentre quelli di tipo lavorativo, oltre che sul primo quinto (+16,8%), hanno aumentato il reddito disponibile equivalente in modo apprezzabile anche nel secondo (+7,6%) e nel terzo (+5,5%); poi il loro impatto si è ridotto in misura decrescente all'aumentare del quinto di reddito.

Date le connotazioni territoriali della distribuzione della popolazione per quinti di reddito, l'effetto dei sussidi è stato più marcato nelle regioni del Mezzogiorno dove il reddito medio è aumentato, con i sussidi, dell'8,3% rispetto al reddito senza i sussidi, a fronte di aumenti pari a circa la metà nelle altre

ripartizioni. Sebbene le misure di tipo lavorativo abbiano l'effetto più elevato, nel Mezzogiorno quelle assistenziali hanno avuto un impatto relativamente più marcato (+2,9%).

La distribuzione per classi di età consente di valutare la tipologia di famiglie maggiormente coinvolte nella fruizione dei benefici. Le misure assistenziali hanno avuto un impatto maggiore per classi di età più giovani, avendo come destinatarie anche le famiglie con bambini e ragazzi. Per gli individui fino a 14 anni l'aumento del reddito equivalente è stato dell'1,8% e si è osservato un aumento via via più contenuto al crescere dell'età. Dall'altro lato le misure di tipo lavorativo hanno determinato il maggior aumento di reddito tra i più giovani (25-34 anni con +6,9%).

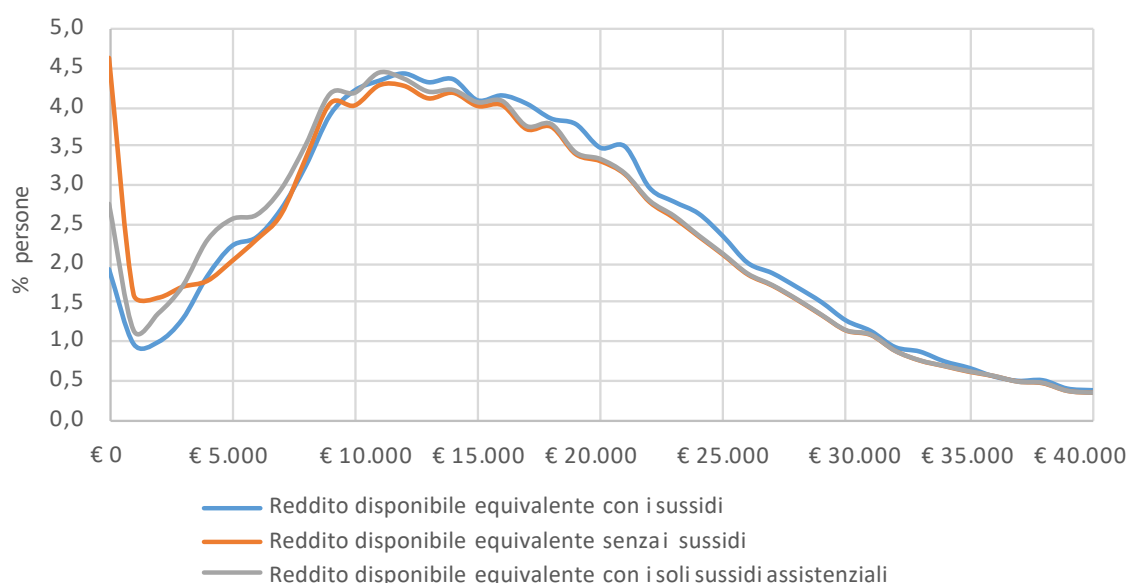
Se si confronta l'anno di avvio della pandemia con il 2019 (tabella 1, parte B), si osserva che in assenza di sussidi ci sarebbe stata una caduta del reddito medio del 3,5%, con i soli sussidi assistenziali la riduzione sarebbe stata più contenuta (-2,9%) ma è grazie a quelli lavorativi che i livelli di reddito medio si abbassano solo dello 0,7%. Considerando dunque le due tipologie di sussidi, il reddito medio nel 2020 è quasi in linea con quello del 2019 (-0,2%). Tali variazioni sono ovviamente diversificate per quinti di reddito con una caduta dell'8,9% del reddito prima dei sussidi in quello più povero e via via inferiore all'aumentare del livello di reddito. I benefici erogati

hanno aumentato il reddito del primo quinto del 6%, hanno lasciato quasi inalterato il reddito dal secondo al penultimo quinto, mentre il quinto più ricco si è impoverito del 2% (a fronte di una perdita del 2,8% prima dei sussidi).

Come conseguenza di queste variazioni per livelli di reddito, si riscontra che nel Mezzogiorno a fronte della minore caduta di reddito senza i sussidi rispetto alle altre ripartizioni geografiche tra il 2019 e il 2020 (-2,5%), si registra un aumento del reddito inclusivo dei sussidi (+2%).

Come visto, l'effetto dei sussidi sull'aumento dei livelli di reddito varia lungo la distribuzione del reddito. Ciò contribuisce alla riduzione della disuguaglianza dei redditi tra la situazione pre e post-sussidi. Per arricchire il quadro di analisi e spiegare meglio questa conseguenza, si mostrano le incidenze degli individui in famiglie beneficiarie e gli importi medi (in termini equivalenti) dei sussidi per quinti di reddito equivalente prima dell'erogazione dei sussidi (tabella 2). I benefici di carattere assistenziale hanno interessato il 7,3% della popolazione nel 2020 (a fronte del 4,5% nell'anno pre-pandemia) ma nel quinto più povero (senza i sussidi) tale incidenza raggiunge il 30,1%. I sussidi legati allo svolgimento di un'attività lavorativa sono esplosi nel 2020, circa la metà della popolazione è in famiglie interessate da tali misure (nel 2019 solo il 15,1%). L'erogazione di tali sussidi

**Figura 1. Distribuzione individuale del reddito equivalente con e senza i sussidi. Anno 2020**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro e Registro tematico dei redditi (BDR-Integrata), anno 2020

**Tabella 1. Reddito disponibile equivalente medio senza e con i sussidi per quinto di reddito equivalente, ripartizione geografica e classe di età. Anno 2020 e variazioni 2020-2019**

<b>Parte A: Reddito disponibile equivalente - Anno 2020 (numeri indice Reddito senza sussidi=100)</b>					
		Senza i sussidi	Con i soli sussidi assistenziali	Con i soli sussidi di tipo lavorativo	Con i sussidi
<b>Quinto di reddito equivalente</b>	Primo (più povero)	100,0	116,8	116,8	133,6
	Secondo	100,0	101,3	107,6	108,9
	Terzo	100,0	100,3	105,5	105,8
	Quarto	100,0	100,1	103,7	103,8
	Quinto (più ricco)	100,0	100,0	101,5	101,5
<b>Ripartizione geografica</b>	Nord	100,0	100,3	103,7	104,0
	Centro	100,0	100,6	104,2	104,8
	Mezzogiorno	100,0	102,9	105,4	108,3
<b>Classe di età</b>	0-14 anni	100,0	101,8	106,2	108,0
	15-24 anni	100,0	101,6	105,7	107,3
	25-34 anni	100,0	101,4	106,9	108,2
	35-44 anni	100,0	101,4	106,2	107,5
	45-54 anni	100,0	101,2	105,4	106,5
	55-64 anni	100,0	101,0	103,7	104,7
	65-74 anni	100,0	100,4	101,0	101,4
	75 e + anni	100,0	100,1	100,5	100,6
<b>Totale</b>		<b>100,0</b>	<b>101,0</b>	<b>104,2</b>	<b>105,3</b>
<b>Parte B: Reddito disponibile equivalente - Anno 2020 (numeri indice Reddito 2019 =100)</b>					
		Senza i sussidi	Con i soli sussidi assistenziali	Con i soli sussidi di tipo lavorativo	Con i sussidi
<b>Quinto di reddito equivalente</b>	Primo (più povero)	91,1	98,5	100,0	106
	Secondo	95,0	95,8	99,5	100
	Terzo	96,5	96,7	100,0	100
	Quarto	97,4	97,4	100,0	100
	Quinto (più ricco)	97,2	97,2	98,3	98
<b>Ripartizione geografica</b>	Nord	96,1	96,3	98,7	98,9
	Centro	96,2	96,4	98,9	99,2
	Mezzogiorno	97,5	99,0	100,6	102,0
<b>Classe di età</b>	0-14 anni	93,8	94,7	97,7	98,6
	15-24 anni	94,6	95,4	98,3	99,1
	25-34 anni	95,9	96,6	100,1	100,8
	35-44 anni	94,8	95,5	98,8	99,5
	45-54 anni	94,9	95,5	98,4	99,0
	55-64 anni	97,2	97,6	99,5	100,0
	65-74 anni	98,8	98,9	99,4	99,6
	75 e + anni	100,3	100,3	100,6	100,6
<b>Totale</b>		<b>96,5</b>	<b>97,1</b>	<b>99,3</b>	<b>99,8</b>

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro e Registro tematico dei redditi (BDR-Integrata), anno 2020

diminuisce in modo monotono al crescere del reddito, ma in misura più graduale di quanto osservato per quelli assistenziali. L'importo medio – in termini equivalenti – dei sussidi di tipo lavorativo, pari a poco più di 1.000 euro annui nel quinto più povero nel 2020, decresce all'aumento del reddito e risulta inferiore a quello dei sussidi assistenziali.

Esaminando l'impatto dei benefici sulla disuguaglianza nella distribuzione del reddito nel 2020, si

osserva che l'indice di concentrazione di Gini, è pari a 0,369 senza i sussidi, diventa 0,357 con i sussidi assistenziali e si riduce a 0,339 se nel reddito vengono considerate anche le altre misure, denotando un contributo lievemente maggiore dei sussidi lavorativi nel ridurre la disuguaglianza complessiva (tabella 3). Tale effetto viene confermato anche considerando un indicatore di disuguaglianza più sensibile alle code estreme della distribuzione, come il rapporto

**Tabella 2. Beneficiari e importi medi dei sussidi per tipologia di sussidio e per quinto di reddito equivalente senza i sussidi. Anno 2020 e 2019**

QUINTO DI REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE SENZA I SUSSIDI	Beneficiari % (a)			Importo medio annuo equivalente (euro)		
	Sussidi di tipo lavorativo	Sussidi assistenziali	Sussidi totali	Sussidi di tipo lavorativo	Sussidi assistenziali	Sussidi totali
<b>2020</b>						
Primo (più povero)	56,8	30,1	76,1	1089	2771	1922
Secondo	56,4	4,8	59,1	866	1566	941
Terzo	50,7	1,3	51,5	772	1828	796
Quarto	49,9	0,4	50,1	635	1454	641
Quinto (più ricco)	40,3	(b)	40,4	443	(b)	445
<b>Totale</b>	<b>50,8</b>	<b>7,3</b>	<b>55,4</b>	<b>761</b>	<b>2565</b>	<b>949</b>
<b>2019</b>						
Primo (più povero)	22,1	19,2	38,2	498	2176	917
Secondo	18,9	2,5	21,0	306	1270	338
Terzo	16,1	0,7	16,6	241	1355	252
Quarto	12,0	0,1	12,1	147	1584	149
Quinto (più ricco)	6,6	(b)	6,6	80	(b)	80
<b>Totale</b>	<b>15,1</b>	<b>4,5</b>	<b>18,9</b>	<b>254</b>	<b>2043</b>	<b>347</b>

Note: (a) per beneficiari si intendono in senso lato tutti gli individui in famiglie dove è stato ricevuto almeno un sussidio; (b) dato statisticamente poco significativo, corrispondente a meno di 100 casi campionari.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro e Registro tematico dei redditi (BDR-Integrata), anno 2020

tra la quota del reddito equivalente percepita dal quinto più ricco e quella percepita dal quinto più povero (S80/S20). Si ha un rapporto pari a 9,2 prima dei sussidi e si arriva a 7,7 con quelli assistenziali e a 7,6 considerando solo quelli lavorativi; infine, con tutte le misure di sostegno al reddito il rapporto è pari a 6,6.

La scomposizione dell'effetto redistributivo (variazione dell'indice di Gini tra la situazione ipotetica senza i sussidi e quella con una e/o l'altra tipologia di sussidi) permette di affermare che la maggiore riduzione della disuguaglianza degli interventi a sostegno del lavoro è dovuta più agli importi (-4,2% l'aliquota media dei sussidi lavorativi a fronte di -0,9% di quelli assistenziali nel 2020) che alla progressività di tali trasferimenti, che rimane, infatti, più pronunciata per i trasferimenti assistenziali (tabella 3). Questa relazione è analoga a quanto riscontrato nel 2019, tuttavia nell'anno della pandemia, aumenta molto di più l'effetto redistributivo dei sussidi lavorativi, in particolar modo per gli importi dei trasferimenti.

I sussidi assistenziali hanno innalzato i livelli di reddito prevalentemente nel primo quinto, essendo

mirati alle famiglie più povere, riducendo il rischio di povertà<sup>7</sup> di -0,6 p.p. (dal 23,7% al 23,1%). Rimane più marcato, nel complesso, l'impatto dei sussidi lavorativi la cui presenza riduce il rischio di povertà di 1,5 p.p. (dal 23,7% al 22,2%). In particolare, gli individui che prima dei sussidi erano a rischio di povertà e che grazie ai sussidi lavorativi non lo sono più, sono il 2,4%, mentre solo lo 0,93% non è a rischio di povertà prima dei sussidi ma lo diventa ex post per effetto dello spostamento della soglia.

Nel confronto con la situazione pre-pandemia (2019), gli indicatori di disuguaglianza e di povertà relativa mostrano tutti un peggioramento nella situazione ipotetica senza i sussidi: in particolare la quota di individui a rischio di povertà sarebbe passata dal 22,6% del 2019 al 23,7% del 2020 (+1,1 p.p.); l'erogazione dei sussidi di entrambe le tipologie consente di avere un'incidenza di popolazione a rischio di povertà in linea con quella del 2019 (21,6%). I sussidi assistenziali, sebbene attutiscano il peggioramento indotto dalla crisi pandemica, risultano sempre meno rilevanti di quelli lavorativi nell'abbattimento del rischio di povertà (dal 22,3% del 2019 al

7 L'incidenza di individui a rischio povertà è calcolata come quota di individui con reddito equivalente inferiore alla soglia di povertà, pari al 60% della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente. A seconda della definizione di reddito utilizzata (senza i sussidi, con i soli sussidi assistenziali, con i soli sussidi lavorativi, con i sussidi) le soglie di povertà sono ridefinite prendendo in considerazione quella specifica distribuzione di reddito.

**Tabella 3. Indicatori di disuguaglianza e rischio di povertà per reddito disponibile equivalente senza e con i sussidi. Anno 2020 e 2019**

	Reddito disponibile equivalente			
	Senza i sussidi	Con i soli sussidi assistenziali	Con i soli sussidi di tipo lavorativo	Con i sussidi
	<b>2020</b>			
Gini	0,369	0,357	0,350	0,339
S80_S20	9,2	7,7	7,6	6,6
<i>Scomposizione dell'effetto redistributivo Reynolds-Smolensky (a)</i>				
Reynolds-Smolensky effetto redistributivo netto - RS		0,0102	0,0188	0,0287
Effetto <i>Reranking</i> - R		0,0007	0,0025	0,0029
Misura di equità verticale - VE	-	0,0109	0,0214	0,0316
Aliquota media sussidio - g	-	-0,0094	-0,0421	-0,0515
Indice di progressività di Kakwani - K	-	-1,1684	-0,5289	-0,6459
Individui a rischio di povertà (%)	23,7	23,1	22,2	21,6
Individui a rischio di povertà senza sussidi, ma non a rischio di povertà con i sussidi (%)	-	0,64	2,40	2,95
Individui non a rischio di povertà senza sussidi, ma a rischio di povertà con i sussidi (%)	-	0,05	0,93	0,87
	<b>2019</b>			
Gini	0,361	0,356	0,353	0,348
S80_S20	8,3	7,7	7,7	7,1
<i>Scomposizione dell'effetto redistributivo Reynolds-Smolensky (a)</i>				
Reynolds-Smolensky effetto redistributivo netto - RS		0,0053	0,0079	0,0132
Effetto <i>Reranking</i> - R	-	0,0003	0,0012	0,0014
Misura di equità verticale - VE	-	0,0056	0,0091	0,0146
Aliquota media sussidio - g	-	-0,0048	-0,0136	-0,0183
Indice di progressività di Kakwani - K	-	-1,1735	-0,6819	-0,8097
Individui a rischio di povertà (%)	22,6	22,3	21,9	21,6
Individui a rischio di povertà senza sussidi, ma non a rischio di povertà con i sussidi (%)	-	0,31	1,15	1,43
Individui non a rischio di povertà senza sussidi, ma a rischio di povertà con i sussidi (%)	-	0,03	0,48	0,47

Note: (a) la scomposizione è stata eseguita con la procedura *progres* di STATA. L'indice dell'effetto redistributivo Reynolds-Smolensky RS è la differenza tra Gini [Reddito senza sussidi] e Gini [Reddito con sussidi]; l'effetto di *Reranking* R è la differenza tra Gini [Reddito con sussidi] e l'indice di concentrazione [Reddito con sussidi], ovvero l'area tra la curva di Lorenz e la linea di equi-distribuzione, ordinando i redditi in base al valore senza i sussidi; la misura di equità verticale VE è la differenza tra Gini [Reddito senza i sussidi] e l'indice di concentrazione [Reddito con sussidi]; l'indice di progressività di Kakwani K è pari alla differenza tra l'indice di concentrazione [sussidio] e Gini [Reddito senza sussidi]. Si ha che  $VE=RS+R$  e  $VE= g/(1-g)*K$ , dove g è l'aliquota media del sussidio, ovvero l'incidenza del sussidio sul reddito senza i sussidi. In altri termini, l'effetto redistributivo del trasferimento (VE) dipende da due fattori: la progressività del trasferimento (K) e il livello dell'aliquota media (g). Nel calcolo della procedura *progres* sono esclusi i redditi inferiori a zero (per es. perdite da attività di lavoro autonomo) prima di ricevere i sussidi, pertanto RS in alcuni casi non coincide esattamente con la differenza tra i valori degli indici del Gini riportati in tabella.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro e Registro tematico dei redditi (BDR-Integrata), anno 2020

23,1% del 2020 con i sussidi assistenziali rispetto a un passaggio dal 21,9% del 2019 al 22,2% del 2020 con quelli lavorativi).

### 3. Misure di sostegno al reddito e rischio di povertà

In questo paragrafo si approfondisce, con dei modelli di regressione, l'impatto delle misure di sostegno al reddito sul rischio di povertà con riferimento a una soglia di povertà relativa. La stima della probabilità della famiglia di essere a rischio di povertà, ovvero di avere un reddito disponibile familiare equivalente che si colloca al di sotto della soglia di

povertà relativa, tiene conto di un ampio insieme di caratteristiche socio-economiche della famiglia e degli individui che la compongono. Nel modello la variabile dipendente, dicotomica, è pari ad uno nel caso in cui la famiglia è al di sotto della soglia e zero altrimenti. La stima consente di valutare l'impatto, sul rischio di povertà delle famiglie, di ciascuna delle misure di sostegno al reddito. I risultati della stima, presentati in termini di effetti marginali medi, mostrano che la probabilità è significativamente più elevata al Centro e al Sud rispetto al Nord, nelle famiglie in cui prevalgono individui disoccupati e

inattivi rispetto a quelle con occupati, in quelle i cui componenti hanno svolto azioni di ricerca di lavoro, rispetto a quelle dove non lo hanno fatto, denotando che la mancanza di lavoro e la conseguente ricerca di occupazione risultano tra i fattori associati a un aumento del rischio di povertà (tabella 4). Rispetto alle famiglie con due adulti senza minori, in tutte le altre tipologie familiari aumenta la probabilità di essere a rischio di povertà, con valori più alti per le famiglie composte da un adulto con minori (+34,5%), con un solo componente giovane (+26,3%) e da quelle con due adulti e almeno tre minori (+20%). Probabilità maggiori si riscontrano anche nelle famiglie con istruzione media e bassa rispetto a quelle con istruzione alta, in quelle composte da individui con cittadinanza non italiana o non solo italiana, rispetto a quelle composte solo da italiani. I risultati confermano le attese anche per quanto riguarda l'effetto delle singole misure di sostegno al reddito: la probabilità di essere poveri è particolarmente elevata fra le famiglie che hanno percepito il REM (+24,7%) e il RdC (+23,6%), rispetto a chi non li ha ricevuti. Le famiglie che beneficiano di queste misure sono a più elevato rischio di povertà poiché il RdC e il REM sono due misure di sostegno al reddito particolarmente mirate alle famiglie appartenenti ai quinti più poveri della distribuzione del reddito (Biagetti *et al.* 2023; Checchi *et al.* 2023; Baldini e Gallo 2021). In molte circostanze, quindi, la fruizione del sussidio non è sufficiente per superare la soglia di povertà<sup>8</sup>.

La probabilità è più elevata anche per le famiglie che nel 2020 hanno percepito l'indennità per i lavoratori autonomi e atipici (+10,7%). Quest'ultima è una misura straordinaria istituita per aiutare i lavoratori autonomi e atipici che, pur avendo un lavoro, hanno subito una caduta consistente di reddito durante la pandemia, a causa delle chiusure delle attività economiche; inoltre è una categoria di lavoratori in precedenza non tutelata da un sistema di ammortizzatori sociali. La probabilità di essere a rischio di povertà è, invece, significativamente più bassa per le famiglie che hanno ricevuto la CIG (-5,5%), rispetto a chi non l'ha ricevuta. Inoltre, la probabilità si riduce per le famiglie che vivono in comuni con oltre 10.000 abitanti rispetto a quelle nei comuni di dimensioni più contenute.

Al fine di comprendere meglio l'efficacia dei tra-

sferimenti, sono state prese in considerazione le famiglie che, in seguito alle misure di sostegno al reddito, sono uscite dal rischio di povertà. Si tratta di una percentuale contenuta delle famiglie, pari al 2,7% delle famiglie residenti in Italia, e al 12,1% delle famiglie a rischio di povertà relativa senza i sussidi. La variabile dipendente della stima è la probabilità della famiglia di uscire dal rischio di povertà relativa, dopo aver ricevuto le misure di sostegno al reddito, pari ad uno nel caso di superamento della soglia e zero nel caso in cui la famiglia rimanga a rischio di povertà. Gli effetti marginali medi delle misure di sostegno al reddito sulla probabilità di uscita sono rilevanti: la probabilità risulta significativamente più alta nelle famiglie beneficiarie della NASpl (+17,1%), della CIG (+16,7%), del RdC (+9,3%), e, in misura minore, dell'indennità per i lavoratori autonomi (+5%), rispetto a chi non le ha ricevute (tabella 4). La CIG e la NASpl sono misure strutturali di sostegno al reddito nel caso di interruzione dell'attività lavorativa, riguardano quindi famiglie in cui sono presenti individui che hanno un lavoro e che verosimilmente hanno maggiore probabilità di uscire dalla povertà grazie ai sussidi. Il REM, invece, ha un effetto negativo nella probabilità di uscita, presumibilmente per l'importo contenuto e il periodo di erogazione limitato nel corso del 2020. Infine, la probabilità di uscita si riduce significativamente al Sud rispetto al Nord, nelle famiglie in cui prevalgono individui disoccupati e inattivi rispetto agli occupati, in quelle con individui con cittadinanza non italiana o non solo italiana rispetto a quelle composte da italiani, nelle famiglie con minori, in particolare quelle più numerose (con due adulti e tre o più minori) o nelle altre tipologie familiari, rispetto a quelle composte da due adulti senza minori. Quest'ultima evidenza segnala come le misure di sostegno al reddito non risultino particolarmente efficaci nel ridurre il rischio di povertà delle famiglie numerose, che sono a maggior rischio di povertà anche dopo i trasferimenti, come emerge nel modello di regressione precedente.

Infine, per valutare la gravità della povertà, si è considerata la variazione della distanza, in termini monetari, dalla soglia di povertà relativa prima di ricevere le misure di sostegno al reddito e dopo averle ottenute, per le famiglie sotto la soglia di povertà in una delle due situazioni. Per alcune famiglie le misu-

<sup>8</sup> La misura della soglia di povertà sui dati in esame per il 2020 è pari a 10.057 euro annui per una famiglia di un componente adulto.

**Tabella 4. Stima dei modelli di regressione Probit sulle famiglie. Anno 2020**

	Effetti marginali medi (regressione Probit)							
	Probabilità della famiglia di essere a rischio di povertà				Probabilità della famiglia di uscire dalla povertà dopo le misure di sostegno al reddito (1)			
	dy/dx		[95% conf.	interval]	dy/dx		[95% conf.	interval]
<i>Area geografica</i>								
Centro	0,044	***	0,041	0,048	-0,003		-0,010	0,005
Sud	0,139	***	0,135	0,142	-0,033	***	-0,039	-0,027
<i>Tipo di comune</i>								
Centro dell'area metropolitana	0,000		-0,004	0,005	0,003		-0,004	0,011
Intorno al centro dell'area metropolitana	-0,001		-0,006	0,004	0,004		-0,004	0,013
Con 10,001-50 mila abitanti	-0,005	**	-0,008	-0,001	0,005		-0,002	0,011
Con oltre 50 mila abitanti	-0,013	***	-0,018	-0,009	0,003		-0,005	0,010
<i>Condizione lavorativa in famiglia</i>								
Media - con prevalenza di disoccupati	0,202	***	0,188	0,215	-0,035	***	-0,045	-0,025
Bassa - con prevalenza di inattivi	0,113	***	0,109	0,117	-0,029	***	-0,035	-0,022
<i>Azioni di ricerca di lavoro in famiglia</i>								
Presso i centri per l'impiego	-0,011	*	-0,023	0,000	0,002		-0,011	0,016
Altre azioni	0,104	***	0,095	0,113	-0,004		-0,014	0,005
<i>Tipologia familiare</i>								
Persona sola <35	0,264	***	0,252	0,275	0,028	***	0,014	0,042
Persona sola 35-64	0,190	***	0,184	0,196	0,012	***	0,003	0,021
Persona sola 65 o più	0,031	***	0,027	0,035	0,014	***	0,001	0,026
Due adulti con un minore	0,104	***	0,098	0,111	-0,027	***	-0,037	-0,018
Due adulti con due minori	0,132	***	0,125	0,139	-0,048	***	-0,057	-0,038
Due adulti con tre o più minori	0,200	***	0,185	0,215	-0,081	***	-0,092	-0,069
Un adulto con minori	0,345	***	0,331	0,359	-0,041	***	-0,053	-0,029
Altro	0,045	***	0,041	0,049	-0,043	***	-0,052	-0,035
<i>Istruzione in famiglia</i>								
Media	0,055	***	0,050	0,059				
Bassa	0,104	***	0,099	0,108				
<i>Cittadinanza prevalente in famiglia</i>								
Non italiana	0,199	***	0,191	0,206	-0,020	***	-0,027	-0,014
Italiana e non	0,158	***	0,147	0,169	-0,012	***	-0,023	-0,002
<i>Famiglia con percettori di:</i>								
RdC	0,237	***	0,231	0,242	0,093	***	0,087	0,099
REM	0,248	***	0,236	0,259	-0,044	***	-0,055	-0,032
CIG	-0,055	***	-0,059	-0,051	0,167	***	0,161	0,172
NASpl	0,000		-0,004	0,005	0,171	***	0,166	0,176
Indennità per i lavoratori autonomi	0,108	***	0,103	0,112	0,050	***	0,043	0,057
Numero di osservazioni = 235782					Numero di osservazioni = 53591			
Pseudo R <sup>2</sup> = 0,2219					Pseudo R <sup>2</sup> = 0,2053			

Note: (1) Le misure sono: RdC, REM, CIG, NASpl, indennità per i lavoratori autonomi; \*\*\* p < 0,01, \*\* p < 0,05, \* p < 0,10.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro e Registro tematico dei redditi (BDR-Integrata), anno 2020

re di sostegno al reddito hanno determinato l'uscita dalla condizione di povertà, portando a zero il loro gap di povertà, per altre ne hanno ridotto l'intensità. La distanza media dalla soglia di povertà prima dei sussidi è pari a 4.974 euro, dopo i sussidi è 4.294 euro, con una differenza media di 680 euro. La regressione lineare del differenziale della distanza del reddito equivalente delle famiglie povere dalla soglia di povertà misura la variazione dell'intensità della povertà, ottenuta con i sussidi; tale variazione può essere determinata da un incremento del reddito equivalente della famiglia, in quanto beneficiaria dei sussidi, oppure da uno spostamento della soglia di povertà, per l'effetto complessivo dei sussidi, sulla distribuzione del reddito. Il miglioramento, ovvero la riduzione della distanza dalla soglia di povertà, riguarda in misura maggiore le famiglie con prevalenza di disoccupati e di inattivi, rispetto agli occupati, le famiglie costituite da persone sole fino a 64 anni, da un adulto con minori e da due adulti con un minore, rispetto a quelle con due adulti soli (tabella 5). Un miglioramento si ha per le famiglie beneficiarie dei sostegni al reddito, particolarmente consistente per le famiglie percettrici di RdC, per le quali la distanza dalla soglia di povertà si è ridotta di 2.648 euro, a parità di altre condizioni. Gli altri trasferimenti che hanno avuto il maggiore impatto nel ridurre la gravità della povertà sono la NASpl (1.936 euro) e la CIG (914 euro). Più contenuti sono gli effetti degli altri sussidi: il REM e l'indennità per i lavoratori autonomi (rispettivamente 697 e 611 euro). Un peggioramento, in termini di aumento della distanza dalla soglia di povertà, lo hanno avuto le famiglie con individui di cittadinanza non italiana o non solo italiana rispetto a quelle composte da soli italiani e soprattutto si osserva un peggioramento della gravità della povertà per le famiglie numerose (due adulti con almeno due minori), per le persone anziane sole e per le altre tipologie, rispetto alle famiglie con due adulti senza minori.

Le stime sono state replicate anche per il 2019, considerando i soli sussidi esistenti in quell'anno (RdC, CIG e NASpl). Non si notano differenze rilevanti per quanto riguarda gli effetti delle caratteristiche socio-economiche che influenzano il rischio di povertà, la sua intensità e la probabilità di uscita. Gli unici cambiamenti degni di menzione riguardano le persone sole, giovani e adulte, che nel 2020 rispetto al 2019 hanno maggiore probabilità di uscire dalla povertà, a confronto con i due adulti senza minori, presumibilmente per una più vasta diffusione dei benefici assistenziali.

Concentrando l'attenzione sulle famiglie con minori, si osserva un aumento della probabilità media stimata di essere a rischio di povertà all'aumentare del numero di minori che raggiunge un valore pari a 0,39 dove vi sono due adulti e almeno tre minori, inferiore solo a quello delle famiglie composte da un adulto con minori (0,46) (figura 2). Tuttavia, la probabilità media stimata di uscire dalla povertà, a seguito dell'erogazione dei sussidi, per le famiglie numerose (due adulti e almeno tre minori) è contenuta (0,089) e lievemente inferiore a quella di un adulto con minori (0,093). Come visto sopra, l'effetto marginale medio per queste famiglie numerose è negativo (-8,1%), ad indicare che, a parità di altre condizioni, la probabilità di uscire dalla povertà con i sussidi è inferiore rispetto alla categoria di riferimento (due adulti senza minori) (tabella 4). Analogamente, per le famiglie povere, anche con i sussidi, la riduzione dell'intensità della povertà è significativamente inferiore per le famiglie numerose rispetto a quelle composte da due adulti (tabella 5). I risultati segnalano, quindi, che sono possibili miglioramenti nel disegno di queste misure di sostegno al reddito per aumentarne l'efficacia a favore delle famiglie numerose, che rappresentano una quota contenuta delle famiglie residenti in Italia, ma che sono più frequentemente in condizioni economiche particolarmente svantaggiate.

## Conclusioni

Le analisi effettuate consentono di confermare il ruolo importante dei trasferimenti monetari nel contrastare la caduta di reddito delle famiglie nel 2020, anno di picco della pandemia. Complessivamente, l'impatto dei sussidi lavorativi è stato più forte di quello dei sussidi assistenziali nell'incrementare i livelli di reddito medio; i sostegni al lavoro sono stati determinanti lungo tutta la distribuzione del reddito con effetti via via meno intensi all'aumentare del quinto di reddito equivalente. Hanno contribuito, inoltre, ad abbattere la disuguaglianza dei redditi più di quelli assistenziali. Questi ultimi, tuttavia, si sono rivelati decisivi, per chi si trovava in situazioni economiche critiche, contribuendo ad innalzare il reddito medio soprattutto nel quinto più povero.

Si è anche approfondita l'analisi delle famiglie in condizioni di maggior disagio. Le stime della probabilità della famiglia di essere a rischio di povertà, della probabilità di uscire dal rischio di povertà dopo aver ricevuto i sussidi e della variazione della distanza dalla soglia di



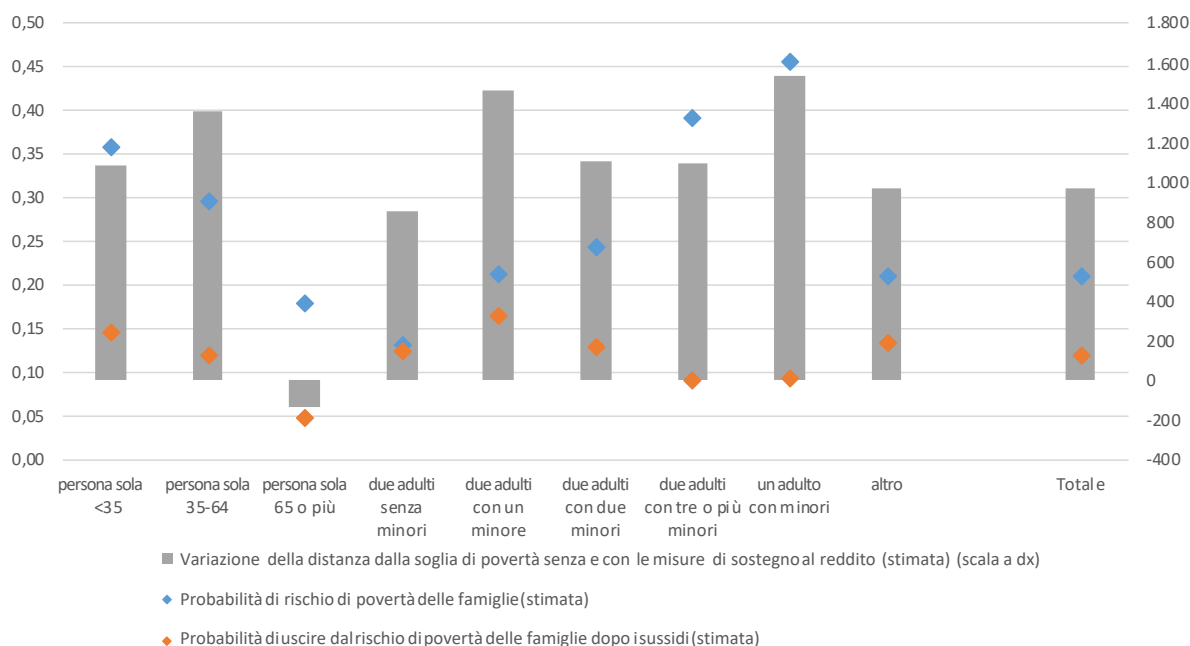
**Tabella 5. Stima del modello di regressione OLS sulle famiglie. Anno 2020**

Coefficienti (regressione OLS)				
Variazione della distanza (2) del reddito della famiglia dalla soglia di povertà senza e con le misure di sostegno al reddito (1)				
	Coefficiente		[95% conf.	interval]
<i>Area geografica</i>				
Centro	28		-5,7	60,9
Sud	10		-17,2	37,1
<i>Tipo di Comune</i>				
Centro dell'area metropolitana	123	***	87,4	159,1
Intorno al centro dell'area metropolitana	89	***	51,0	127,5
Con 10,001-50 mila abitanti	10		-21,1	40,2
Con oltre 50 mila abitanti	81	***	46,1	115,8
<i>Condizione lavorativa in famiglia</i>				
Media - con prevalenza di disoccupati	518	***	462,7	573,4
Bassa - con prevalenza di inattivi	208	***	179,3	237,5
<i>Azioni di ricerca di lavoro in famiglia</i>				
Presso i centri per l'impiego	56	***	9,5	102,4
<i>Altre azioni</i>				
<i>Tipologia familiare</i>				
Persona sola <35	520	***	481,8	559,0
Persona sola 35-64	-350	***	-393,4	-306,7
Persona sola 65 o più	91	***	43,4	139,1
Due adulti con un minore	-153	***	-201,2	-105,8
Due adulti con due minori	-476	***	-552,0	-400,1
Due adulti con tre o più minori	302	***	239,7	363,8
Un adulto con minori	-400	***	-438,4	-360,9
<i>Altro</i>				
<i>Istruzione in famiglia</i>				
Media	180	***	131,2	228,0
Bassa	125	***	77,7	173,1
<i>Cittadinanza prevalente in famiglia</i>				
Non italiana	-106	***	-140,2	-71,7
Italiana e non	-80	***	-134,3	-25,7
<i>Famiglia con percettori di:</i>				
RdC	2648	***	2617,9	2678,1
REM	697	***	645,6	747,8
CIG	914	***	882,4	945,9
NASpl	1936	***	1904,8	1966,3
Indennità per i lavoratori autonomi	611	***	579,1	643,5
Costante	-543	***	-604,5	-481,8

Numero di osservazioni = 55978  
Adj R<sup>2</sup> = 0,5109

Note: (1) Le misure sono: RdC, REM, CIG, NASpl, indennità per i lavoratori autonomi; (2) Differenza tra la soglia di rischio di povertà e il reddito equivalente della famiglia; \*\*\* p < 0,01, \*\* p < 0,05, \* p < 0,10.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro e Registro tematico dei redditi (BDR-Integrata), anno 2020

**Figura 2. Probabilità stimate (modelli Probit) e variazione della distanza stimata (1) (modello OLS) per tipologia familiare. Anno 2020**


Nota: la variazione della distanza stimata è calcolata sulle famiglie a rischio di povertà prima o dopo i sussidi.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro e Registro tematico dei redditi (BDR-Integrata), anno 2020

povertà in seguito ai sussidi, segnalano l'effetto rilevante delle misure di sostegno al reddito, tenendo conto di un insieme di caratteristiche socio-economiche delle famiglie. Le evidenze mostrate inducono riflessioni future in merito all'efficacia complessiva delle misure assistenziali, il cui disegno potrebbe essere perfezionato per raggiungere e sostenere meglio le famiglie numerose con minori, per le quali la probabilità di uscire, con i sussidi, da condizioni di difficoltà economiche è risultata essere bassa. Tuttavia, va sottolineato che l'analisi, per il periodo di riferimento utilizzato, non ha potuto considerare gli effetti sul reddito delle famiglie dell'introduzione dell'assegno unico e universale, che potrebbe dimostrarsi uno strumento utile proprio per migliorare la gravità della povertà delle famiglie numerose con minori.

## Appendice

**Banca dati reddituale integrata.** I dati di reddito usati nel lavoro provengono dalla Banca dati reddituale (BDR) del MEF, contenente dati dalle dichiarazioni fiscali di redditi sottoposti a tassazione ordinaria, integrata con altre fonti amministrative – prevalentemente di origine previdenziale e assistenziale di fonte Inps – che hanno consentito di pervenire a una definizione di reddito inclusiva anche dei redditi fiscalmente esenti e

di quelli sottoposti a particolari regimi fiscali. L'integrazione ha riguardato i redditi da lavoro autonomo forfettari e in regime di vantaggio (non compresi nella BDR e ricavati dai dati del quadro LM del Modello Unico persone fisiche), alcuni redditi della gestione previdenziale dei parasubordinati di fonte Inps (es. borse di studio di dottorati e specializzandi, venditori porta e porta con ritenute a titolo di imposta e redditi di importo inferiore alla *no-tax area*), i redditi pensionistici stimati a partire da informazioni del Casellario pensionistico di fonte Inps non soggetti a imposizione fiscale (es. indennità di accompagnamento, pensioni di invalidità, maggiorazioni non imponibili), alcuni trasferimenti monetari non pensionistici di fonte Inps non imponibili fiscalmente (assegni familiari, carta acquisti, Rel, RdC, REM, indennità per lavoratori autonomi e atipici, bonus baby-sitting e bonus lavoratori domestici e collaboratori familiari) e di fonte fiscale (es. bonus Irpef di cui all'art.1 del DL n. 66/2014 e Trattamento integrativo di cui al DL n. 2/2020), i redditi derivanti dalle prestazioni di lavoro occasionale (libretti di famiglia), domestico e agricolo di fonte Inps nel caso di importo inferiore alla *no-tax area* laddove il datore di lavoro non è obbligato all'emissione della certificazione unica, non tracciati nella BDR. Per quanto più completo di quello fiscale, il reddito considerato esclude redditi da capitale finan-

ziario con tassazione alla fonte e introiti da attività irregolari, non tracciate nelle fonti amministrative.

L'utilizzo di fonti previdenziali Inps ha anche consentito di scorporare dai redditi assimilati fiscalmente ai redditi da lavoro dipendente alcuni trasferimenti sociali quali le indennità di malattia, i congedi parentali e altre indennità familiari, oltre alle indennità di disoccupazione quali la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpl) e la Cassa integrazione guadagni (CIG). La stima della CIG è realizzata con una procedura che integra le informazioni sugli importi e le informazioni sulle ore di integrazione salariale per ottenere un dato più esaustivo.

Il reddito disponibile è stato determinato sommando tutti i redditi, imponibili e non, dell'individuo e sottraendo l'imposta Irpef netta dovuta, riportata in BDR, e quella relativa ai redditi da lavoro autonomo forfetari e in regime di vantaggio, riportata nel quadro LM del Modello Unico persone fisiche.

Nel lavoro sono utilizzati i dati di reddito 2020 (riportati nelle dichiarazioni dei redditi 2021 e nei flussi informativi di fonte Inps riferiti al 2020) e 2019 (riportati nelle dichiarazioni dei redditi 2020 e nei flussi informativi di fonte Inps riferiti al 2019) integrati rispettivamente con dati della Rilevazione sulle Forze di lavoro 2020 e 2019 (microdati ricostruiti a seguito dell'introduzione del Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio). Associando i dati di fonte amministrativa ai dati campionari, si deve tener conto che questi ultimi rappresentano i soli individui residenti in famiglia (escludono quindi i residenti in istituti) e sono soggetti a errore campionario, tanto maggiore quanto più piccolo è il collettivo specifico di riferimento. Ciò può determinare qualche scostamento rispetto ai

dati Inps dei beneficiari delle diverse misure riferiti all'intera popolazione. Per quanto riguarda i sussidi lavorativi, la stima dei beneficiari e dell'ammontare complessivo delle risorse nel 2020 è abbastanza in linea con l'Inps (2021b): NASpl +3,6 beneficiari e -4,5% ammontare, CIG +6,7% beneficiari mentre non è disponibile il dato Inps sull'ammontare al netto degli oneri figurativi confrontabile con la nostra stima, indennità autonomi rispettivamente -2,8% e -5,1% e bonus baby-sitting -4,7% e -15,7%. Per i sussidi assistenziali, data la quota modesta di popolazione interessata, l'utilizzo di un campione porta a differenze più apprezzabili, anche per maggior difficoltà nel raggiungere la parte del campione in grave disagio economico: RdC -10,4% beneficiari (Inps 2021b) e -5,6% ammontare (Inps 2022a) e REM -15,6% (Inps 2021c) e -8,9% (Inps 2022b) rispettivamente.

**Istruzione in famiglia.** Le famiglie sono state classificate secondo il livello di istruzione dei componenti adulti in età attiva. Le famiglie con una prevalenza di individui con una laurea o un titolo post-laurea sono considerate ad alta intensità, quelle con una prevalenza di individui con diploma di scuola secondaria superiore a media intensità, mentre quelle con una prevalenza di individui con titolo fino al diploma della scuola secondaria inferiore a bassa intensità.

**Condizione lavorativa in famiglia.** Le famiglie sono state classificate secondo il numero di percettori di redditi da lavoro in età attiva. Le famiglie con una prevalenza di occupati sono considerate ad alta intensità occupazionale, quelle con una prevalenza di disoccupati a media intensità, mentre quelle con una prevalenza di inattivi a bassa intensità.

## Bibliografia

- Aina C., Brunetti I., Mussida C., Scicchitano S. (2023), Distributional effects of COVID-19, *Eurasian Business Review*, 13, pp.221-256
- Almeida V., Barrios S., Christl M., De Poli S., Tumino A., Van Der Wielen W. (2021), The impact of COVID-19 on households' income in the EU, *Journal of Economic Inequality*, 19, n.3, pp.413-431
- Baldini M., Gallo G. (2021), Chi riceve il Reddito di Cittadinanza e a quanto ammonta, in Caritas italiana, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Roma, Caritas italiana, pp.10-42
- Biagetti M., Ferri V., Marsiglia S. (2023), Reddito di cittadinanza: aspetti economici ed effetti comportamentali, *Economia italiana*, n.1
- Brugiavini A., Buia R.E., Simonetti I. (2022), Occupation and working outcomes during the Coronavirus Pandemic, *European Journal of Ageing*, 19, pp.863-882
- Brunori P., Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (2021), Distant and unequal: lockdown and inequalities in Italy, *Economia Pubblica*, n.2, pp.39-54

- Carta F., De Philippis M. (2021), *The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers n.606, Roma, Banca d'Italia
- Checchi D., Dachille G.P., De Paola M., Moro D. (2023), Reddito di Cittadinanza e benessere dei percettori: evidenze dall'indagine Inps di gradimento sul servizio Isee, *Economia italiana*, n.1
- Figari F., Fiorio C.V. (2020), *Welfare Resilience in the Immediate Aftermath of the COVID-19 Outbreak in Italy*, Euromod Working Paper series n.6, Euromod
- Gallo G., Raitano M. (2023), SOS incomes: simulated effects of COVID-19 and emergency benefits on individual and household income distribution in Italy, *Journal of European Social Policy*, 33, n.1, pp.101-116
- Inps (2022a), *Conoscere il paese per costruire il futuro. XXI Rapporto Annuale*, Roma, Inps
- Inps (2022b), *Rendiconto sociale 2017-2021, Volume C Prestazioni assistenziali e sociali Prestazioni a tutela della salute*, Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, Roma, Inps <<https://shorturl.at/blqsw>>
- Inps (2021a), *Indennità 600-1000 euro. Analisi delle tutele previste durante la pandemia per autonomi, agricoli, stagionali, intermittenti e altre categorie*, Coordinamento Generale Statistico Attuariale dell'Inps, Roma, Inps <<https://shorturl.at/avyk8>>
- Inps (2021b), *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX Rapporto Annuale*, Roma, Inps
- Inps (2021c), *Reddito/pensione di cittadinanza. Report trimestrale Osservatorio statistico*, Roma, Inps <<https://shorturl.at/bipz0>>
- Irpet (2020), Distanti e diseguali. Il lockdown e le disuguaglianze in Italia, *Note sugli effetti economici del Covid-19*, n.6, 28 aprile <<https://shorturl.at/ouzNR>>
- Istat (2023), Mercato del lavoro, Redditi e Misure di Sostegno: un'analisi integrata - Anno 2021, *Statistiche Focus*, 8 marzo <<https://shorturl.at/ftxFK>>
- Istat (2021a), PIL e indebitamento AP. Anni 2017-2020, *Statistiche flash*, 1 marzo <<https://shorturl.at/foQZ3>>
- Istat (2021b), La redistribuzione del reddito in Italia. Anno 2020, *Microsimulazioni famiglie*, 27 luglio <<https://shorturl.at/iINT14>>
- MEF (2020a), *L'impatto del Covid-19 e degli interventi del Governo sulla situazione socio-economica delle famiglie italiane nei primi tre mesi della pandemia*, Dipartimento delle Finanze, Analisi economica e Statistica, Note di lavoro n.3, 19 ottobre, Roma, MEF
- MEF (2020b), *Impatto del Covid-19 sulla disuguaglianza dei redditi*, Dipartimento delle Finanze, Analisi economica e Statistica, Note di lavoro n.1, 15 giugno, Roma, MEF

### Isabella Siciliani

isabella.siciliani@istat.it

È Primo ricercatore presso l'Istat ed esperta di distribuzione del reddito, disuguaglianze, povertà, deprivazione, esclusione sociale, mercato del lavoro, welfare. Attualmente si occupa dello sviluppo del Registro statistico sui redditi e valorizzazione del sistema integrato dei registri statistici. Fra le pubblicazioni più recenti si segnalano: *Il mercato del lavoro nel 2020: una crisi senza precedenti in Il Mercato del Lavoro 2020. Una Lettura Integrata*, Istat, 2021; *Income Based and Consumption Based Measurement of Absolute Poverty: Insights from Italy*, *Social Indicators Research*, Springer, 2020.

### Paola Tanda

paola.tanda@istat.it

È Primo ricercatore presso l'Istat ed esperta di welfare, capitale umano, disuguaglianze, povertà e mercato del lavoro. Ha partecipato a progetti internazionali di ricerca, fra cui quello per lo sviluppo del modello di micro-simulazione dinamico per l'Italia MIDAS per la valutazione dei sistemi pensionistici nel lungo periodo. È responsabile del modello di microsimulazione FaMiMod per la valutazione degli effetti delle politiche economiche e sociali sulle famiglie. Ha pubblicato in riviste nazionali e internazionali: *Economia e Lavoro*, *Politica Economica*, *Rivista di politica economica*, *Labour*, *Economic Journal of Social Security*.

### Alberto Violante

alberto.violante@istat.it

È ricercatore presso l'Istat. I suoi principali interessi di ricerca sono il mercato del lavoro, i processi economici su scala territoriale, il welfare e la distribuzione del reddito. Attualmente contribuisce alla valutazione degli effetti sui redditi delle politiche economiche e sociali con il modello di microsimulazione delle famiglie FaMiMod. Ha pubblicato monografie e articoli su riviste quali *Sociologia del Lavoro*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, *Argomenti*.

# Lo Stato come *Employer of last resort*

## La piena occupazione per un diverso modello di sviluppo\*

Massimo De Minicis

INAPP

Lucia Zabatta

INAPP

La proposta di H. Minsky di uno Stato come *Employer of last resort* offre una prospettiva alternativa con cui affrontare i problemi della povertà, della diseguaglianza e della disoccupazione strutturale, configurandosi come una policy che, pur partendo dal mercato del lavoro, ha il potenziale per coinvolgere l'intera società e trasformare in senso più equo e sostenibile il modello di sviluppo. L'articolo ne propone una disamina, affiancando all'analisi teorica una breve rassegna delle principali esperienze/sperimentazioni internazionali che traggono ispirazione dall'idea di 'lavoro garantito'.

*H. Minsky's Employer of last resort policy proposal offers an alternative perspective to address problems of poverty, inequality and structural unemployment. While starting from labour market, it has the potential to involve the whole society and transform the development model in a more equitable and sustainable way. The article proposes an examination of Employer of last resort policy, combining the theoretical analysis with a brief review of the main international experiences that draw inspiration from the idea of 'job guarantee'.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-9

### Citazione

De Minicis M., Zabatta L. (2023), Lo Stato come *Employer of last resort*. La piena occupazione per un diverso modello di sviluppo, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.164-176

### Parole chiave

Contrasto alla povertà  
Lotta alla disoccupazione  
Sviluppo sociale

### Keywords

*Fighting poverty*  
*Tackling unemployment*  
*Social development*

### 1. La proposta di Minsky dello Stato come *Employer of last resort*

I caratteri strutturali dell'attuale disoccupazione, i timori di una stagnazione secolare, le crescenti critiche all'idea dell'austerità espansiva e gli effetti negativi sui consumi di bassi salari e di un'occupazione instabile e precaria hanno fatto riemergere l'esigenza di un intervento collettivo a garanzia del diritto al lavoro e, quindi, alla sopravvivenza e all'inclusione sociale di tutti i cittadini, e riportato l'attenzione del dibattito accademico sulle politiche keynesiane (Levrero 2018; Gnesutta 2018).

Tra queste, una proposta di politica economica avanzata da una vasta rete di economisti postkey-

nesiani, che mira ad affrontare congiuntamente la piena occupazione e la lotta alla povertà, ha assunto particolare eco nel dibattito statunitense, grazie soprattutto al lavoro del *think tank* del Levy Institute e alla loro idea di lavoro garantito (*Job guarantee* - JG) raccolta da diversi esponenti del Partito Democratico americano e assunta da Bernie Sanders nel suo programma per le primarie democratiche del 2020 (Mazzonis 2019).

Si tratta della proposta avanzata da Hyman Minsky negli anni Sessanta di uno Stato come "datore di lavoro di ultima istanza" (*Employer of last resort* - ELR) con cui lo studioso affida alle politiche per l'occupazione un ruolo centrale nella lotta alla po-

\* Per quanto frutto di una impostazione condivisa, è ascrivibile a Lucia Zabatta l'elaborazione del primo paragrafo e delle considerazioni conclusive e a Massimo De Minicis l'elaborazione del secondo paragrafo.

vertà, distinguendosi, in questo, dagli orientamenti basati su programmi di trasferimento monetario, nella convinzione che la società del benessere non si possa creare esclusivamente tramite politiche di assistenza.

Si differenzia, quindi, nettamente dalla proposta di 'reddito di base incondizionato' che prevede la distribuzione, da parte dello Stato, di un reddito che sia auspicabilmente pari ad un livello medio di benessere, cioè pari al *reddito medio* netto dei cittadini di una nazione, destinato a *tutti*, su base *individuale, incondizionatamente e indipendentemente dal livello del reddito*, in base solo al requisito di essere *nati in un certo stato* (o di averne appunto la *cittadinanza*)<sup>1</sup> (Foggi 2016).

E si discosta anche dal "reddito di partecipazione" di Anthony Atkinson che pur lega l'erogazione di un reddito minimo (che l'economista propone a complemento dell'attuale sistema di previdenza sociale) alla "partecipazione", anziché alla cittadinanza, definendo con "partecipazione" l'apporto di un "contributo sociale", che per gli individui in età lavorativa potrebbe essere sia un *lavoro* (di varia forma e natura – autonomo, dipendente o a tempo parziale), sia la *formazione/istruzione* o la *ricerca attiva di un lavoro*, sia la *cura domestica* di bambini piccoli o di anziani non autosufficienti o il *volontariato regolare* presso un'associazione riconosciuta<sup>2</sup> (Atkinson 2015).

Non c'è, però, in Minsky un'assoluta e pregiudizievole contrarietà a forme di sussidio e assistenza. Egli ritiene, anzi, che programmi di trasferimento monetario e in natura, volti al sostegno reddituale

per gli anziani, gli infermi, i disabili e i bambini bisognosi, siano comunque necessari e che andrebbero ampliati, migliorati e modernizzati. Ma, a suo giudizio, questo ha poco a che fare con la guerra alla povertà. Ha, piuttosto, principalmente a che fare con la coscienza nazionale e l'interesse per l'essere umano. "Un sistema di trasferimenti e di reddito a favore di quei cittadini che, pur vivendo ben al di sopra della soglia della povertà, hanno problemi irrisolvibili, deve comunque esistere per una mera questione di decenza sociale" (Minsky 2014, 71).

Per l'autore, però, le misure di sostegno al reddito possono al massimo essere (nel breve periodo) strumenti di contrasto alla povertà, ma per eliminarla è necessario aggredire la componente strutturale della disoccupazione che è all'origine del disagio e del conflitto sociale. In altri termini, Minsky contrappone la piena occupazione a quello che alcuni definiscono un "welfare per la non piena occupazione"<sup>3</sup>.

La sua proposta di 'piani di occupazione di ultima istanza' o di 'lavoro garantito' nella sua radicalità, è molto semplice, e parte dal presupposto che vi sia una gran quantità di disoccupazione involontaria, fatta di persone che, a causa di mancanza strutturale di posti di lavoro, non riescono a trovare lavoro neanche abbassando le proprie pretese ben al di sotto del reddito medio prevalente, e che vi siano, al contempo, una gran quantità di bisogni sociali che non riescono a trovare una risposta efficace nell'ambito del mercato (Foggi 2016).

È un cambio radicale di visione rispetto all'approccio *supply-side* che ispira la strategia di intervento dell'Unione europea a sostegno dell'occupazio-

1 La definizione riportata è quella data dal filosofo belga Philippe Van Parijs. Nel dibattito che ne è seguito si è andata affermando una versione del reddito di base che, pur mantenendone ferma la distribuzione a tutti, in modo universale e incondizionato, ne modifica il livello di erogazione, portandolo dal reddito medio ad un più contenuto livello di poco sopra alla soglia di povertà (di un 10% superiore, ad esempio). Le ipotesi di 'reddito di base incondizionato' sono, inoltre, sostenute in prevalenza con il presupposto che esso assorba molte delle prestazioni monetarie e dei servizi del welfare state, coerentemente con il background concettuale (neoliberista) che sottende la proposta.

2 Atkinson si distingue dai principali sostenitori del reddito di base incondizionato anche per la sua considerazione del welfare, che non ipotizza di ridimensionare, semmai di modificare per renderlo più efficace e inclusivo. A suo giudizio, ad esempio, l'intero sistema di welfare dovrebbe superare l'assistenza cosiddetta *means-tested*, ovvero la fornitura di *benefits* legata agli indicatori della situazione economica. Nel rilevare diverse problematiche legate a questi strumenti di controllo nell'erogazione dei *social benefits*, sottolinea, in particolare, come la verifica del reddito crei delle barriere e, soprattutto, sia stigmatizzante.

3 Argomentando il fatto che la motivazione con cui molti giustificano il 'reddito di base incondizionato' ("tanto il lavoro non c'è e non ci sarà o quello che c'è è di tipo servile") possa essere considerata una sorta di accettazione rassegnata della realtà così com'è e di rinuncia alla rivendicazione di trasformazioni più profonde, antepo- nendo la rivendicazione del 'reddito' a quella del 'lavoro', Laura Pennacchi sostiene: "Lasciare libero corso al neoliberalismo e alle tendenze spontanee del capitalismo – che naturalmente va verso l'opposto della piena occupazione e cioè la disoccupazione di massa – è il rischio contenuto nelle proposte di generalizzazione dei trasferimenti monetari, come il reddito di base, a compensazione e a risarcimento di un lavoro che non c'è, costruendo un "welfare per la non piena occupazione" (Pennacchi 2017, 104).

zione e che considera la disoccupazione, se non del tutto volontaria, come un problema di inadeguatezza della forza lavoro rispetto alle esigenze della domanda di lavoro (mismatch tra domanda e offerta di lavoro). L'obiettivo principale dell'approccio dell'investimento sociale (tra gli assi portanti dell'Agenda sociale europea) è, infatti, quello di accrescere il capitale umano per rendere, nell'economia della conoscenza, la forza lavoro adattabile a società in continua trasformazione<sup>4</sup>. Istruzione e formazione per tutto l'arco della vita (per aumentare e sostenere lo stock di capitale umano), politiche attive del lavoro e servizi di cura e conciliazione (che agevolino i flussi nel mercato del lavoro e la riconciliazione lavoro-famiglia) e ammortizzatori inclusivi, sono le funzioni di policy che sorreggono questo paradigma di welfare<sup>5</sup> orientato all'inclusione sociale attiva nel mercato del lavoro (Hemerijck e Ronchi 2021).

È evidente, però, che se si assume la prospettiva di una disoccupazione involontaria originata da una carenza di domanda di lavoro, come fa Minsky, la risposta basata sulla sola 'occupabilità' degli individui non può essere sufficiente ad affrontare efficacemente il problema.

Né possono esserlo le indicazioni fornite dagli studi comparativi sui nuovi differenti 'capitalismi',

che comunque focalizzano l'attenzione sul ruolo delle imprese (considerate gli attori centrali nella determinazione del risultato economico nazionale) e sulle loro capacità di coordinarsi, in maniera più o meno efficiente, con gli altri attori in gioco (altre imprese, sindacati, istituzioni)<sup>6</sup> e considerano che il problema del policy making economico sia quello di far cooperare maggiormente le imprese fra di loro, piuttosto che con il governo<sup>7</sup> (Hall e Soskice 2001). Altrettanto dicasi per le versioni che, nell'analisi della crescita delle disuguaglianze sociali all'interno delle democrazie occidentali, arricchiscono questo approccio con la considerazione del ruolo dei fattori politico-istituzionali nella creazione di diversi modelli di sviluppo (Triglia 2022)<sup>8</sup>.

Tutti questi approcci, sia che cerchino una strada per riconciliare eguaglianza ed efficienza attraverso una riformulazione dei sistemi di welfare state (investimento sociale), sia che esplorino la possibilità di incastri istituzionali virtuosi che favoriscano la crescita inclusiva (varietà di capitalismi) continuano a 'guardare' il sistema dal lato dell'offerta, affidando a questa il ruolo determinante nello stimolare la crescita economica, e non mettono in discussione la capacità intrinseca del sistema privato di creare sufficienti posti di lavoro, né le condizioni alle quali questo lavoro viene creato.

4 In tale prospettiva la crescita di capitale umano che si può realizzare tramite le politiche sociali è considerata come un investimento che abbia un 'tasso di ritorno' per lo Stato, in termini di maggiore occupazione e di minore dipendenza dal welfare state. Una prospettiva, però, che ha suscitato anche forti critiche (in particolare se applicata alle politiche contro la povertà) in quanto eccessivamente ri-mercificatrice, con il limite di valorizzare l'individuo esclusivamente in funzione della sua posizione nel mercato del lavoro e di interpretare il welfare come un fattore produttivo più che come un fattore di cittadinanza (Busilacchi 2019).

5 Un paradigma che l'approccio dell'investimento sociale ottiene ribaltando l'equilibrio di welfare dalla compensazione ex post, nelle fasi di difficoltà economica o personale, alla prevenzione dei rischi ex ante.

6 In questa visione 'relazionale' dell'impresa le modalità con cui un'azienda coordina i propri sforzi, attraverso relazioni di mercato o interazioni strategiche, dipendono dall'assetto istituzionale: laddove i mercati sono imperfetti e vi è un sostanziale sostegno istituzionale per la formazione di impegni credibili, ci si può aspettare che le imprese facciano più affidamento sul coordinamento strategico; laddove i mercati sono fluidi e vi è scarso supporto per tali impegni, le imprese si affideranno maggiormente al coordinamento del mercato (Hall e Gingerich 2009). Questo porta Soskice e Hall a distinguere le nuove economie di mercato in due grandi gruppi: economie di mercato liberali (che gli autori modellizzano sulla base dell'osservazione socio-istituzionale dei sistemi inglese e americano) ed economie di mercato coordinate (che essi modellizzano sulla base del sistema tedesco). Nelle economie di mercato liberali le aziende coordinano le proprie attività sulla scorta di gerarchie e di architetture di fattori tipiche di un mercato competitivo, mentre nelle economie di mercato coordinate le aziende dipendono più pesantemente da relazioni che non sono di mercato per coordinare i propri sforzi con altri attori socio-economici e politici.

7 Secondo questo approccio, anzi, nelle economie liberali la *deregulation* è considerata solitamente un buon metodo per migliorare il livello di coordinamento in queste economie (Faella 2015).

8 Oltre al grado di collaborazione tra imprese, Stato e sindacati, Carlo Trigilia individua quali cause determinanti la creazione di diversi modelli di sviluppo anche quelle legate alle precedenti tradizioni politiche e socio-economiche di un Paese (che spesso ne condizionano l'evoluzione della struttura) e alle istituzioni che regolano i rapporti tra le organizzazioni sociali. Per l'autore anche la tipologia di sistema elettorale influisce sull'economia di un Paese democratico: un sistema elettorale a base 'proporzionale' riuscirebbe a garantire una crescita economica rilevante e anche inclusiva, mentre un sistema a base 'maggioritaria' permetterebbe una crescita molto elevata ma incentiverebbe gli squilibri sociali.

Per Minsky e i post-keynesiani, invece, il problema è proprio la scarsità e l'inadeguatezza della domanda di lavoro generata dal settore privato. Problema, peraltro, riconosciuto anche da altri autori che si collocano al di fuori degli ambienti strettamente keynesiani. Anche Dani Rodrik, ad esempio, pone l'accento sulla necessità di garantire che le persone abbiano accesso a posti di lavoro di qualità e riconosce l'impossibilità di affidarsi semplicemente alle aziende per garantire che questi benefici siano disponibili e diffusi in tutta la società (Rodrik 2023). Rodrik, però, affida un ruolo meno rilevante alla gestione dell'economia attraverso strumenti macroeconomici e, pur elaborando un nuovo paradigma, il "produttivismo"<sup>9</sup>, che prende le distanze anche dalla *supply-side economics*, sottolinea la necessità di lavorare dal lato dell'offerta dell'economia per creare posti di lavoro produttivi, senza i quali non è possibile, a suo avviso, permettere ai cittadini di condurre una vita dignitosa e appagante. La proposta che elabora è quella di una forma di politica industriale esplicitamente orientata alla creazione e alla diffusione di questi posti di lavoro, attraverso interventi diretti che diffondano i benefici delle nuove tecnologie produttive a segmenti più ampi dell'economia e a quelle fasce di forza lavoro che non hanno accesso a lavori produttivi di qualità, come i lavoratori poco qualificati<sup>10</sup>.

Ma è qui che i due approcci divergono. La carenza di domanda di lavoro per Minsky e i sostenitori dell'*Employer of last resort* (ELR) è un dato strutturale: "uno dei maggiori problemi del capitalismo è che non è in grado di generare sufficienti posti di lavoro per tutti quelli che vorrebbero lavorare. Per questo

motivo è responsabilità del governo integrare la creazione privata di lavoro con programmi di occupazione diretta" (Wray 2019, 42).

E l'obiettivo che Minsky si pone con l'ELR è, fin dall'inizio, duplice: ottenere la piena occupazione creando nuovi posti di lavoro e stabilire un pavimento vero ed efficace alla dispersione dei salari verso il basso, cioè alla presenza di posti di lavoro che danno stipendi inferiori alla soglia di povertà<sup>11</sup>.

Lo scopo è, pertanto, quello di implementare una politica prettamente anti-ciclica, centrata sulla piena occupazione che, attraverso l'offerta di una domanda di lavoro infinitamente elastica al salario minimo (che non dipenda, quindi, dalle aspettative di profitto a breve o lungo termine da parte delle imprese), riduca la volatilità e le oscillazioni del costo del lavoro connesse alle oscillazioni del ciclo economico<sup>12</sup>. È evidente, quindi, che in questo ragionamento assume estremo rilievo il livello della paga scelto. La tesi fondante del programma è che il salario fornito debba collocarsi al livello base, cioè al salario minimo stabilito a livello nazionale, dove esso esiste, oppure, dove non esiste, a poco sopra (per esempio del 10-20%) la soglia di povertà.

Il programma di ELR è concepito su base strettamente individuale (cioè non varia a seconda della composizione e situazione economica familiare) e del tutto volontaria e incondizionata. Non solo non vi sarebbe, cioè, obbligo alla partecipazione al programma (potrebbe partecipare solo chi vuole effettivamente svolgere quei lavori per quella paga), ma il soggetto potrebbe scegliere, tra i diversi progetti attuati, quello a cui partecipare. A chi non vuole lavorare nel programma sarebbero destinate le altre

9 Per stessa definizione dell'autore, il "produttivismo" si discosta da entrambi i paradigmi antecedenti: più incentrato sulla sfera produttiva dell'economia e meno sulla redistribuzione, rispetto al paradigma socialdemocratico keynesiano, ma meno fiducioso nelle forze del mercato e più confidente nella capacità dello Stato e dell'azione collettiva in generale di essere una forza trasformatrice, rispetto alla *reganomics* e al neoliberalismo.

10 Quella che immagina è una forma di politica industriale che implichi un'interazione stretta e collaborativa tra le agenzie governative e le imprese private per cui, le imprese ricevono supporto dall'attore pubblico (sostegno finanziario, lavoratori qualificati o assistenza tecnologica), in cambio del raggiungimento di obiettivi flessibili e in evoluzione su investimenti e occupazione. Un'attenzione particolare è rivolta alla rivitalizzazione delle comunità locali, soprattutto a quelle che sono state messe da parte dalla globalizzazione.

11 "Il lavoro deve essere reso disponibile a tutti coloro che vogliono lavorare al salario minimo nazionale. Potrebbe trattarsi di un salario sovvenzionato per legge, analogo al supporto dei prezzi per i prodotti agricoli. Sostituirebbe il salario minimo di legge; perché, se un'occupazione è disponibile a tutti in corrispondenza del salario minimo, nessun lavoratore sarà disponibile per un'occupazione nel settore privato ad un salario inferiore a questo minimo" (Minsky 2014, 91).

12 A questo si aggiungono altri obiettivi di rafforzamento macroeconomico: riduzione della volatilità della domanda aggregata (tramite il sostegno dei redditi bassi e dell'occupazione) e stabilizzazione sia del ciclo economico attraverso l'intervento anticiclico del programma, sia dei prezzi mediante l'attenuazione delle oscillazioni al ribasso e al rialzo dei salari. Tutto ciò permetterebbe di eliminare la disoccupazione senza innescare la spirale inflattiva prezzi-salari (Mastromatteo ed Esposito 2016).



forme di integrazione del reddito nella forma più esplicita dell'assistenza sociale e, ovviamente, dei normali assegni di disoccupazione calcolati sul reddito appena interrotto (specie nel caso in cui questi fossero superiori al livello salariale del programma).

Un'altra differenza essenziale, tanto con gli strumenti di sostegno al reddito quanto con le misure ispirate al paradigma dell'investimento sociale, è che le funzioni di inserimento e di formazione smettono di essere una delle condizionalità dell'accesso al programma, ma andrebbero a svolgersi direttamente sul luogo di lavoro, in questo modo diminuendo le dinamiche di perdite di competenze legate alla disoccupazione di lungo periodo.

Pur avvicinandosi molto all'idea di "socializzazione degli investimenti" di Keynes (l'idea di base che le decisioni di investimento non possono essere lasciate in mani private)<sup>13</sup>, Minsky individua nell'autore della teoria generale una contraddizione palese tra l'idea della "socializzazione degli investimenti" e quella secondo cui il mercato svolgerebbe bene il suo ruolo di allocatore delle risorse<sup>14</sup> e contesta la politica dei due tempi con cui Keynes invitava Roosevelt, nel 1933, a spingere sull'acceleratore della ripresa, rimandando a tempi migliori la riforma radicale dell'economia e della società.

Per Minsky, invece, oltre alla quantità, è cruciale anche la qualità della spesa pubblica, poiché, a suo giudizio, non basta limitarsi a sostenere l'investimento privato e a favorire alti profitti con una 'qualsiasi' spesa pubblica. Lo Stato deve intervenire direttamente con iniziative proprie e deve agire, contestualmente, non solo sul livello, ma sul contenuto e sulla qualità dell'occupazione e della produ-

zione perché la collettività intera è sollecitata a porsi domande radicali su 'che cosa', 'per chi', 'come' produrre (Minsky 2014). Ne consegue che l'estensione dell'ELR porterebbe, oltre alla drastica riduzione della disoccupazione e della povertà, anche un aumento in generale del benessere di tutta la popolazione, che potrebbe godere di maggiori servizi utili<sup>15</sup>.

Ovviamente l'idea del lavoro da creare deve essere molto ampia, comprensiva di attività spesso considerate non lavoro e non retribuite (anche per non sovrapporsi alla produzione privata ingenerando indesiderati effetti di spiazzamento). Le applicazioni, quindi, possono essere varie, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio (sua messa in sicurezza, manutenzione ordinaria e straordinaria ecc.), dai bisogni emergenti (attinenti l'infanzia, l'adolescenza, la non autosufficienza) al rilancio del welfare state (Pennacchi 2017).

Coerentemente con l'idea di Minsky, Randall Wray (sostenitore, insieme ad altri teorici del Levy Institute, del programma *Job guarantee*) ha diviso le possibili occupazioni su cui lo Stato dovrebbe decidere di investire in tre macroaree: *cura dell'ambiente* (tra cui la cura dei parchi e delle spiagge, la manutenzione dei giardini pubblici ecc.), *cura delle comunità* (come, ad esempio, la manutenzione delle strade, la pulizia delle strade e la sicurezza urbana) e *cura delle persone* (che può fare riferimento anche all'accompagnamento degli anziani e ai doposcuola per i bambini) (Wray et al. 2018).

Il programma di ELR produrrebbe, inoltre, un aumento della domanda aggregata, spinto principalmente dall'aumento dei consumi delle persone disoccupate e povere, cioè di coloro che hanno la propensione al consumo più alta della popolazione. Le

13 Keynes rifiuta la pretesa epistemologica del *laissez-faire* secondo cui gli operatori di mercato hanno una perfetta conoscenza degli eventi futuri. Per Keynes, anzi, la conoscenza del futuro è generalmente scarsa e spesso trascurabile. Gli operatori si muovono, quindi, in un contesto sostanzialmente dominato dall'incertezza circa le prospettive future. Così le decisioni di investimento private sono determinate dalle aspettative sui rendimenti futuri, non pienamente rappresentate dal livello dei tassi di interesse. Può accadere, quindi, che pur ad un livello basso dei tassi di interesse, gli investitori si attendano un rendimento dagli investimenti produttivi persino inferiore e, quindi, rinuncino a investire prediligendo la rendita. Poiché gli investimenti generano domanda effettiva e, quindi, occupazione, in un sistema capitalistico in cui l'occupazione è il mezzo attraverso il quale i lavoratori si assicurano l'accesso al reddito e quindi alla sussistenza, è responsabilità del governo garantire condizioni di piena occupazione. La conseguenza pratica è che per raggiungere livelli di domanda aggregata che garantiscano la piena occupazione, le decisioni sul livello degli investimenti non possono essere lasciate in mani private, ma devono essere assunte dallo Stato, attraverso la spesa pubblica (Alessandrini 2013).

14 Keynes sosteneva, infatti, la necessità che lo Stato intervenisse gradualmente e senza 'rottura' nelle tradizioni della società, muovendo le sue leve tanto quanto era necessario a indurre un pieno utilizzo di capitale e lavoro. A quel punto la teoria tradizionale, neoclassica, tornava ad essere del tutto accettabile nelle sue tesi sul come gli interessi privati guidassero l'allocazione ottimale delle risorse (Bellofiore e Pennacchi 2014).

15 Introducendo un sistema di remunerazione non condizionato dalla massimizzazione del profitto, la politica di ELR può, infatti, colmare il divario nei servizi di assistenza a prezzi che li rendano accessibili a tutte le fasce di reddito.

aziende, quindi, beneficiando di quest'aumento della domanda, espanderebbero l'offerta di conseguenza. Incrementare l'offerta significherebbe assumere nuovi lavoratori, che verrebbero selezionati anche tra coloro che sono occupati tramite l'ELR. Da qui si intuisce che questo strumento economico è come una fisarmonica: in una fase espansiva gli occupati dell'ELR diminuirebbero e aumenterebbero quelli del settore privato, mentre in fase recessiva avverrebbe l'esatto contrario. Più precisamente sarebbe un importante stabilizzatore economico<sup>16</sup> (Guerriero 2021).

Per questa sua natura di 'riserva' (*buffer-stock nature*<sup>17</sup>) la politica di ELR necessita che il programma di lavoro garantito sia finanziato a livello centrale e attuato a livello locale<sup>18</sup>, questo per garantire una domanda di lavoro infinitamente elastica assicurando, contemporaneamente, piena occupazione e stabilità dei prezzi, nonché per garantire che il programma si espanda nelle fasi di contrazione economica e viceversa (Todorova 2009).

La politica di ELR porterebbe anche ad una diminuzione delle spese per il contrasto alla povertà, come quella per il reddito di cittadinanza, che verrebbero in larga parte sostituite dal programma (limitandosi ad uno strumento di solo aiuto alle persone più deboli che non sono in grado di lavorare). I sostenitori dell'ELR, però, non ritengono che dovrebbero essere eliminati altri ammortizzatori sociali come la NASpl o la cassa integrazione, che invece potrebbero essere semplicemente rimodellati.

Per superare la crisi Minsky intreccia politiche di breve periodo a politiche strutturali, affidando, tra queste ultime, un ruolo di grande rilevanza all'ELR. Nel lungo periodo, infatti, a suo giudizio, bisognerebbe programmare lo sviluppo, oltre che in termini quantitativi, anche in termini qualitativi e se lo Stato è datore di lavoro di ultima istanza (se, cioè, il PIL non è più l'elemento centrale al quale riferire l'aumento dell'occupazione), può concentrarsi a produrre meglio, sganciandosi dal paradigma liberista. Nella visione neoclassica, infatti, le persone non sono considerate parte di una società che crea desideri e biso-

gni, ma solo individui le cui preferenze cadono come manna dal cielo, come se non fossero influenzate dal contesto sociale in cui si formano. La massimizzazione dell'utilità del singolo implica una preferenza per il consumo individuale piuttosto che collettivo, lasciando fuori beni comuni e ambiente. C'è bisogno, in altri termini, di una rivoluzione culturale che permetta di riscoprire la discriminante tra beni sociali, beni pubblici e beni comuni (Polidori 2015).

Nel complesso l'ELR è una politica che offre un approccio macro-micro alla creazione di posti di lavoro con salario dignitoso, in modo socialmente e ambientalmente sostenibile, e che va oltre l'allocazione dei lavoratori disoccupati tra i lavori scarsamente disponibili: elimina, di fatto, l'"esercito industriale di riserva"; fornisce una base efficace per le tutele e gli stipendi; incide positivamente sulla sindacalizzazione; offusca il confine tra lavoro di cura retribuito 'produttivo' e lavoro di cura 'improduttivo' non retribuito; facilita la mobilità attraverso un'adeguata formazione (Todorova 2009).

## 2. Le esperienze di lavoro garantito a livello internazionale

Il concetto di garanzia del lavoro pubblico ha guadagnato un'attenzione significativa a livello internazionale dall'inizio degli anni Duemila con diversi Paesi che hanno sperimentato programmi pubblici per garantire l'occupazione ai propri cittadini aggiornando storiche esperienze riferibili alle politiche keynesiane attuate negli anni Trenta e negli anni Sessanta del secolo scorso negli Stati Uniti (New Deal, Great Society) (Conrad e Sherer 2002). Questa sezione dell'articolo ha l'obiettivo di fornire una panoramica di alcuni dei principali programmi di garanzia del lavoro a livello internazionale. Programmi in alcuni casi generalizzati, con l'obiettivo di ottenere immediati effetti macroeconomici (Argentina, India), in altri casi finalizzati alla realizzazione di sperimentazioni locali progettate per testare politiche innovative di immediato inserimento occupazionale come integrazione e rafforzamento delle tradizionali politiche di attivazione (Francia, Austria, Italia, Stati Uniti). In generale questi ultimi programmi di lavoro garantito adot-

16 È utile ricordare che l'obiettivo dell'ELR non è assolutamente fare concorrenza alle imprese private né tantomeno sostituire le assunzioni nella Pubblica amministrazione (se al posto di assumere nuovi dipendenti pubblici fossero impiegati i lavoratori dell'ELR, l'effetto sarebbe solo un taglio agli stipendi).

17 Il programma funziona in base ad una regola di 'prezzo fisso/quantità flessibile', vale a dire che viene fissato il prezzo del *Buffer stock* (il salario del programma) mentre si consente alla quantità della merce (nello specifico, l'occupazione del programma) di fluttuare (Tcherneva 2019).

18 Pensando al contesto statunitense, Minsky parla di finanziamenti a livello federale e decentralizzazione statale dell'attuazione.

tano un approccio fondato su una analisi prioritaria dei bisogni dei territori, possono utilizzare in alcuni casi associazioni locali nate ad hoc e finanziate dallo Stato per attuare i progetti approvati e procedere all'inserimento occupazionale degli individui destinatari dell'occupazione garantita. In questa tipologia di programmi, quindi, la garanzia di lavoro pubblico è integrata alle politiche attive per far emergere domanda di lavoro e quindi reale occupazione in territori dove un utilizzo delle sole politiche di attivazione garantisce sì maggiore occupabilità ma non reali inserimenti lavorativi per l'assenza di domanda di lavoro. Nei programmi di impatto macroeconomico la *Job guarantee* è, invece, una politica a sé stante, distinta dalle politiche attive.

### **I programmi nazionali di impatto macroeconomico**

**Argentina.** L'Argentina ha implementato nel 2002 un programma nazionale di *Job guarantee* chiamato *Plan Jefes y Jefas de Hogar*<sup>19</sup>. Questo programma garantisce inserimenti occupazionali a chiunque volesse lavorare, con particolare attenzione ai disoccupati di lunga durata e ai cittadini poveri. Il programma si concentrava, soprattutto, nelle zone rurali colpite più duramente dalla crisi della svalutazione monetaria. Quando il *Plan Jefes* è stato implementato, uno dei primi fattori valutati è stato il suo impatto macroeconomico per capire se vi fossero stati miglioramenti significativi capaci di invertire un perdurante ciclo economico depressivo. I risultati furono promettenti, il calcolo, infatti, dato moltiplicatore keynesiano rilevò un aumento della propensione marginale al consumo di quelle famiglie che ricevevano programmi di lavoro garantito. Il programma come effetto sulla domanda aggregata determinò così effetti importanti, ogni punto di PIL investito nella garanzia di lavoro creò infatti una crescita doppia del prodotto interno lordo. Il programma è stato implementato con una governance integrata tra istituzioni centrali e locali, coinvolgendo il Ministero del Lavoro responsabile del pagamento diretto dei beneficiari e le istituzioni locali che definivano i singoli progetti lavorativi, così come i soggetti beneficiari. La 'garanzia di lavoro' è stata finanziata dal Ministero del Tesoro coinvolgendo quasi l'1% del PIL e il 4,9% del bilancio annuale. Dal 2003 il finanziamento è stato eseguito dalla Banca mondiale (600 milioni di dollari). Alla fine del 2002 due milioni di beneficiari ricevevano già un sostegno in termini di lavoro garantito. L'obiettivo principale del *Plan Jefes* era quello

di garantire un impiego temporaneo e remunerato per i capifamiglia (*jefes y jefas de hogar*) che si trovavano in uno stato di disoccupazione o vulnerabilità economica. Il programma ha riguardato diverse iniziative, tra cui lavori di costruzione e manutenzione di infrastrutture pubbliche, lavori di assistenza nei settori sociali e ambientali e altre attività di pubblica utilità. I partecipanti al programma venivano pagati con uno stipendio minimo definito a livello centrale e avevano l'opportunità di ottenere una forma di occupazione temporanea per un massimo di 20 ore settimanali.

Il *Plan Jefes y Jefas de Hogar* si è caratterizzato così per:

- essere un programma *universale e inclusivo*: era rivolto, infatti, a tutti i capifamiglia (padri o madri di famiglia) che si trovavano in situazioni di povertà o disoccupazione, senza discriminazione di genere o altri fattori;
- realizzare importanti effetti di redistribuzione del reddito: il programma mirava a ridistribuire il reddito attraverso la creazione di posti di lavoro temporanei, garantendo una fonte reddituale ai partecipanti e alle loro famiglie;
- produrre lavori di pubblica utilità: i partecipanti venivano impiegati in progetti di pubblica utilità per migliorare l'infrastruttura e i servizi a livello locale, beneficiandone le comunità in situazioni di bisogno;
- determinare un importante impatto sociale ed economico: il *Plan Jefes* ha contribuito a ridurre la disoccupazione e la povertà, fornendo un sostegno economico diretto alle famiglie bisognose e stimolando l'attività economica a livello locale attraverso l'implementazione di progetti pubblici.

Il *Plan Jefes y Jefas de Hogar* è stato implementato fino al 2006, quando è stato gradualmente sostituito da altri programmi sociali. Sebbene sia stato oggetto di critiche e dibattiti riguardo alla sua sostenibilità finanziaria e all'efficacia nel lungo termine, il programma ha comunque svolto un ruolo importante nel fornire un supporto immediato alle famiglie in situazioni di vulnerabilità durante il periodo di crisi economica in Argentina iniziata nel 2001 (Galasso e Revallion 2003).

**India.** Il *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) è un programma di

19 Per un approfondimento del programma si rimanda a Kostzer (2008).

*Job guarantee* implementato in India nel 2005<sup>20</sup>. Il programma prende il nome da Mahatma Gandhi, il leader spirituale e politico indiano che ha guidato il movimento per l'indipendenza dell'India. L'obiettivo principale del MGNREGA era quello di offrire un'opportunità di lavoro garantita e remunerata per i lavoratori rurali in India. Il programma si concentrava principalmente sull'offerta di occupazione nel settore agricolo e sulla creazione di infrastrutture rurali, al fine di ridurre la povertà, promuovere lo sviluppo rurale e migliorare la qualità della vita delle comunità rurali.

Le caratteristiche principali del MGNREGA includevano:

1. garanzia di lavoro: il programma garantiva un'opportunità di lavoro almeno per cento giorni all'anno per ogni famiglia rurale che richiedeva volontariamente un impiego. Questo impegno era stato sostenuto finanziariamente dal governo indiano;
2. lavori di pubblica utilità: il MGNREGA si concentrava sulla creazione di infrastrutture e servizi di pubblica utilità nelle aree rurali. Ciò includeva lavori come costruzione di strade, dighe, canali di irrigazione, impianti di approvvigionamento idrico, opere di forestazione, risanamento di terre e altre attività di sviluppo rurale;
3. partecipazione comunitaria: il programma promuoveva la partecipazione delle comunità locali nel processo decisionale riguardante i progetti di lavoro garantito. I villaggi erano coinvolti nella pianificazione, nell'implementazione e nel monitoraggio delle attività, garantendo una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento delle persone interessate;
4. pagamenti garantiti: i lavoratori partecipanti al MGNREGA avevano diritto a un salario minimo garantito per le ore di lavoro svolte. I pagamenti venivano effettuati direttamente ai lavoratori, garantendo la trasparenza e riducendo la possibilità di sfruttamento;
5. focus sull'empowerment delle donne: il programma promuove l'empowerment delle donne attraverso la partecipazione attiva delle donne che vivevano in zone rurali. In tal senso, si fece uno sforzo per garantire la parità di opportunità e la distribuzione equa del lavoro tra uomini e donne, incoraggiando molto l'accesso delle donne ai benefici del programma;
6. trasparenza e *accountability*: il MGNREGA si im-

pegnava a promuovere la trasparenza e l'*accountability* nel processo di implementazione. I dati relativi ai lavori svolti, ai fondi spesi e agli stipendi pagati venivano resi pubblici, permettendo una maggiore supervisione e monitoraggio delle parti interessate e dei cittadini.

Il *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* ha avuto un impatto significativo sulla vita delle comunità rurali in India, fornendo occupazione garantita, riducendo la povertà e migliorando l'infrastruttura nelle aree rurali. Tuttavia, il programma affrontò anche alcune sfide come la corruzione e in alcuni casi la scarsità di fondi (Carswell e De Neve 2014).

### **Le sperimentazioni locali di immediato inserimento occupazionale**

**Austria.** Un'interessante e recente sperimentazione di *Job guarantee* è quella effettuata in Austria, nel distretto della Bassa Austria e precisamente nella città di Marenthal<sup>21</sup>. Quando il progetto pilota è iniziato, nell'agosto 2020, circa un disoccupato su cinque nella Bassa Austria era alla ricerca di un lavoro da più di un anno. L'analisi sperimentale è stata ideata da economisti dell'università di Oxford insieme a ricercatori dell'università di Vienna del progetto *Marenthal reversed*. Il progetto pilota è stato commissionato dal Servizio del mercato del lavoro della Bassa Austria (Ams). La sperimentazione aveva come obiettivo quello di analizzare su una comunità gli effetti psicologici ed economici di una garanzia universale di un lavoro dignitosamente retribuito, secondo i contratti nazionali di riferimento (venivano esclusi lavori occasionali o mini-jobs), offerta a qualsiasi residente disoccupato da più di dodici mesi per tre anni di occupazione. I risultati più importanti, divulgati nel 2022, evidenziavano esiti incoraggianti. Il reddito dei partecipanti era aumentato, i beneficiari del programma avevano acquisito maggiore sicurezza finanziaria, erano più sereni psicologicamente e si sentivano di poter pianificare meglio la propria vita. Concretamente, il progetto sperimentale funzionava così: la partecipazione era volontaria, inizialmente i partecipanti al programma ricevevano due mesi di preparazione, comprese lezioni individuali, consulenza e, se necessario, supporto da assistenti sociali, medici e psicologi esperti ga-

20 Importanti informazioni e analisi sulla garanzia del lavoro in India sono presenti nel lavoro di Maiorano (2014).

21 Per un approfondimento del progetto di *Job guarantee* austriaco si consenta di rimandare a De Minicis (2023) e Kasy e Lehner (2022).

rantiti dalle tradizionali politiche di attivazione. Erano poi assistiti nella ricerca di un lavoro adeguato completamente pagato dalla *Job guarantee* o nel settore privato o in nuove attività lavorative pubbliche basate sulla necessità della comunità<sup>22</sup>.

**Francia.** Il programma *Territoires zéro chômeur longue durée* (TZCLD) è un'iniziativa che è stata lanciata in Francia con l'obiettivo di combattere la disoccupazione di lunga durata. L'idea di base del programma è quella di creare posti di lavoro a tempo pieno e a lungo termine per le persone che sono state disoccupate per un periodo prolungato. Il TZCLD è stato realizzato mediante una sperimentazione avviata nel 2016, inizialmente in dieci territori selezionati in Francia, dopo l'approvazione di una legge nazionale di avvio del programma<sup>23</sup>. L'avvio del progetto è stato, così, accompagnato dalla costituzione di un Fondo nazionale che non solo promuove partenariati territoriali, ma garantisce anche che il lavoro creato sia decente e pagato almeno al livello del salario minimo legale. I territori selezionati possono essere quartieri urbani o aree rurali, sono stati scelti in base a diversi criteri, tra cui l'elevato tasso di disoccupazione e la presenza di un'organizzazione locale pronta a gestire l'iniziativa. Nel quadro del programma, sono state create delle "aziende a scopo d'impiego" (*Entreprises à But d'Emploi* - EBE) nelle quali le persone disoccupate di lunga durata vengono assunte con contratti a tempo indeterminato con un orario concordato, dopo una prima fase in cui vengono assistite dalle politiche attive locali in relazione alle loro diverse esigenze. Queste aziende sono state create con il sostegno delle autorità locali, delle associazioni e delle imprese presenti sul territorio (Tabet 2022). Le EBE operano in diversi settori, tra cui servizi alla persona, manutenzione e valorizzazione del patrimonio locale, ecologia e sviluppo sostenibile. Gli ambiti di intervento delle EBE dipendono dalle specificità e dalle esigenze dei territori in cui vengono create. Il finanziamento delle EBE avviene attraverso la combinazione di diversi fondi, tra cui

quelli pubblici, i contributi delle aziende partner e i ricavi generati dalle attività svolte dalle EBE stesse. L'obiettivo è quello di creare un modello economicamente sostenibile che permetta alle EBE di offrire posti di lavoro stabili nel lungo periodo. Il TZCLD è un programma sperimentale che mira a dimostrare che è possibile combattere efficacemente la disoccupazione di lunga durata attraverso l'approccio dell'economia solidale legato agli obiettivi di un programma di *Job guarantee* integrato al sistema delle politiche attive. La sua implementazione è stata accompagnata da un monitoraggio e da una valutazione rigorosa per valutare l'efficacia e l'impatto dell'iniziativa. A seguito dei risultati positivi ottenuti nella prima fase sperimentale, il governo francese ha espresso l'intenzione di estendere il programma a un numero maggiore di territori in tutto il Paese. L'obiettivo a lungo termine del TZCLD è quello di creare un'alternativa sostenibile alla disoccupazione di lunga durata e di contribuire alla costruzione di una società più inclusiva e solidale (Lamine e Neven 2021).

**Italia.** *Territori a Disoccupazione Zero* (TDZ) è un progetto italiano di *Job guarantee* implementato dal Comune di Roma, in collaborazione con l'Università di Roma La Sapienza, per la creazione diretta e immediata di lavoro in favore di beneficiari di sussidi e persone in cerca di nuova occupazione a integrazione e rafforzamento delle politiche di attivazione. Il programma si ispira, evidentemente, all'esperienza francese precedentemente descritta. L'obiettivo del progetto, che si sta avviando nei quartieri del Comune di Roma di Tor Bella Monaca e Corviale, è creare nuova occupazione a partire dai bisogni territoriali emergenti, attraverso una governance aperta al coinvolgimento di tutti gli stakeholder del territorio e con un modello innovativo di integrazione tra politiche attive del lavoro, formazione e azioni per la creazione diretta di lavoro. Le fasi in cui si articola il progetto prevedono una metodologia di intervento basata su tre assi fondamentali: 1) analisi e mappa-

22 Lukas Lehner, uno degli studiosi responsabile della sperimentazione ha, così, commentato, riferendosi allo storico studio del 1933 di Lazarsfeld sulla disoccupazione svolto un secolo prima nella stessa città di Marienthal: "La disoccupazione di lunga durata segna la vita e non è mai accettata come condizione positiva dai disoccupati, anche se sorretti da sussidi pubblici, nessuno vuole volontariamente rimanere disoccupato a vita, gli effetti sono evidenti soprattutto nelle comunità in cui il fenomeno è diffuso, la garanzia del lavoro dimostra, invece, che è possibile correggere effettivamente questo lento deterioramento con servizi sociali innovativi" (De Minicis 2023).

23 A distanza di cinque anni dall'avvio della prima fase, consentito dalla legge sulla sperimentazione votata a febbraio 2016, è in corso la seconda fase dopo il varo favorevole della seconda legge sulla sperimentazione a fine 2020. La nuova fase prevede la proroga delle sperimentazioni in atto e l'estensione del programma a nuovi territori fino al 2026.

tura dei bisogni emergenti; 2) animazione partecipata per la costruzione di una strategia occupazionale territoriale; 3) formazione e percorsi di inserimento lavorativo sui profili professionali mappati mediante il coinvolgimento del tessuto produttivo e sociale del territorio. L'elemento fondante del programma è, quindi, la mappatura dei bisogni specifici dei territori finalizzata – tramite il coinvolgimento di istituzioni, gruppi di cittadini, realtà produttive, sindacati e associazioni – alla creazione di domanda di lavoro.

**Stati Uniti.** Nel 2018, l'amministrazione di New York City ha lanciato il programma *NYC Under 3*, che aveva l'obiettivo di garantire un'opportunità di lavoro retribuito a tutti i giovani di età compresa tra i 16 e i 24 anni che non avessero completato gli studi superiori o che fossero disoccupati da più di sei mesi. Il programma offriva un lavoro temporaneo di sei mesi in diversi settori, come la pulizia delle strade, la manutenzione dei parchi e l'assistenza agli anziani. Il salario era pari almeno al salario minimo dello Stato<sup>24</sup> con la possibilità di ottenere un aumento del 10% dopo due mesi di lavoro. Sempre nel 2018 la città di Chicago ha lanciato il progetto *Chicago Career Works* che offriva opportunità di lavoro per adulti con basso reddito. La proposta ricomprendeva una collaborazione con aziende locali per fornire lavoro retribuito dall'amministrazione in diversi settori: l'edilizia, l'ospitalità e il trasporto. Il programma ha aiutato a ridurre la disoccupazione e la povertà, raggiungendo soprattutto le comunità più marginalizzate. Infine, un ulteriore programma di lavoro garantito è quello offerto dalla città di San Francisco che ha implementato nel 2009 il programma *JobsNOW*. Il progetto mirava a fornire lavoro temporaneo e part-time a residenti in difficoltà economica impiegandoli in settori quali la manutenzione urbana, l'assistenza sanitaria e l'educazione.

### Considerazioni conclusive

L'intervento dell'*Employer of last resort*, se assunto con coerenza rispetto alla proposta originaria di Hyman Minsky, non può essere considerato alla stregua di uno dei tanti strumenti della politica macroeconomica, ma rappresenta, piuttosto, l'elemento centrale di un progetto complessivo di politica economica finalizzato a destrutturare i vincoli istituzionali che provocano disoccupazione e diseguaglianza. L'ELR non è, quindi, una mera politica di spesa pubblica e nemmeno solo una politica 'del' lavoro, bensì la gestione della spesa pubblica per una politica 'per' il lavoro esplicitamente redistributiva (del lavoro, del reddito, del consumo e del potere) (Gnesutta 2018; Levrero 2018).

Una politica di ELR implica, pertanto, innanzitutto l'accettazione di un nuovo 'patto sociale' che rigetti l'idea di usare la disoccupazione e l'occupazione sottopagata come pegno a una presunta stabilità economica e rimetta al centro dell'intervento pubblico nell'economia l'obiettivo della piena occupazione<sup>25</sup>.

Una politica di ELR costituisce, dunque, una sfida radicale all'esistente e, come tale, prospetta percorsi che non possono essere né brevi, né scontati. Si configura come uno strumento per il cambiamento finalizzato a dare una risposta ai bisogni umani privilegiando ciò che è 'utile' a ciò che è 'profittabile'. Ma, proprio per questo, si configura anche come uno strumento in grado di rispondere efficacemente alla crescente domanda collettiva di maggiore equità e giustizia sociale e ambientale.

La rimozione dell'obiettivo del profitto alla base della creazione dei posti di lavoro e l'adozione del principio di finanza funzionale<sup>26</sup> può consentire all'ELR di destinare le attività (non a scopo di lucro) che mette in campo a promuovere l'efficienza sociale, intesa come il conseguimento di più ampie finalità macroeconomiche e sociali.

24 Negli Stati Uniti, oltre alla presenza di salari minimi a livello locale, è stato implementato anche un livello salariale minimo a livello federale recentemente aumentato.

25 Ben sapendo, però, che la piena occupazione, indubbiamente vantaggiosa per i lavoratori, incontra prevedibili ostacoli politici dal lato del capitale: lo spostamento di potere e di reddito a favore dei lavoratori, e la relativa alta occupazione, nei Paesi industrializzati, verificatosi dopo la seconda guerra mondiale fino agli anni Settanta del secolo scorso (la cosiddetta 'età dell'oro del capitalismo'), ha determinato una forte reazione contro le politiche keynesiane di pieno impiego e cambiamenti istituzionali che hanno ridotto il potere contrattuale dei lavoratori (Levrero 2018).

26 Per finanza funzionale (secondo la definizione di Abba Lerner) si intende il fatto che le azioni dello spendere, del prestare, del prendere a prestito, del tassare, del comprare e del vendere, da parte dello Stato, dovrebbero essere giudicate solo dagli effetti che hanno sull'economia e sulla società e non, ad esempio, dal fatto che esse si accordino o meno ai principi di 'finanza solida'. Il fatto che un deficit pubblico sia 'buono' o 'cattivo' dipende, quindi, dalle condizioni economiche esistenti in un determinato momento e dagli obiettivi che la società si pone. Un approccio di finanza funzionale consente, pertanto, di andare oltre le nozioni di scarsità nella formulazione della politica economica.

Un buon ambiente, ad esempio, è una parte essenziale del benessere degli esseri umani ma spesso metodi di produzione meno inquinanti non sono 'convenienti' per le imprese private<sup>27</sup>. Inoltre, la scelta di privilegiare la tutela dell'ambiente tra gli ambiti in cui creare nuova occupazione (come ipotizzato dalla proposta del Programma di *Job guarantee* del Levy Institute e da molte delle esperienze attuate di lavoro garantito), determina il fatto che mentre si lavora, con il programma, per la protezione dell'ambiente e la trasformazione dell'economia, si assicura contemporaneamente l'attuazione di una policy che protegge i lavoratori e trasforma l'esperienza stessa del lavoro (Tcherneva 2020). Come efficacemente argomentato da Laura Pennacchi "l'obiettivo della piena occupazione si radica nell'urgenza di concentrare tutte le forze nel rilancio degli investimenti, pubblici e privati, vivificati in primo luogo in una *rivoluzione verde*, in un rinnovato sforzo di grande progettazione che non può non avere come attivatore lo 'Stato innovatore' e lo 'Stato strategico' per un nuovo modello di sviluppo ecologicamente sostenibile, ricollocando al suo centro le domande su *per cosa, per chi, come produrre*" (Pennacchi 2019, 14).

Non meno rilevante, poi, il ruolo che una politica di ELR potrebbe avere nel contrasto alla disuguaglianza di genere. Nel contesto dell'ELR l'esigenza di creare 'nuova occupazione' implica la necessità di ampliare la nozione del lavoro e incorporare il 'lavoro di cura' (di solito non retribuito e in prevalenza svolto dalle

donne) nella creazione di nuovi posti di lavoro. Ma, dal momento che la progettazione di posti di lavoro ELR è guidata da considerazioni diverse dal perseguimento del profitto, questo processo porterebbe alla socializzazione (e non commercializzazione) del lavoro di cura,<sup>28</sup> innescando un processo di valorizzazione del lavoro di cura (con un'erosione del confine tra attività di 'mercato' e 'non mercato') e di trasformazione delle 'norme di genere' che sono alla base della distinzione tra lavoro produttivo e improduttivo e che contribuiscono alla segregazione professionale e alla discriminazione di genere in termini di retribuzione e benefici (Alessandrini 2013).

In definitiva l'ELR non è un espediente tecnico, ma una politica che, peraltro, non è limitata al solo mercato del lavoro, ma coinvolge la società nel suo complesso. Implica una strategia che richiede un accordo sociale, una maggioranza e un'egemonia diversa da quella (dell'economia ortodossa) oggi dominante. Nessuna delle esperienze concrete sinora realizzate (descritte nel paragrafo precedente) si è spinta fino a tanto, ma in molte (soprattutto le più coerenti con l'impostazione di Minsky) è stato possibile notare molti degli effetti positivi ipotizzati dalla teoria.

In ogni caso, quand'anche "la realtà non dovesse conformarsi a tali condizioni, la prospettiva di un datore di lavoro di ultima istanza sarebbe comunque necessaria per intaccare la solidità della convinzione che la disoccupazione del lavoro e la disuguaglianza tra le persone sia un fatto naturale" (Gnesutta 2018, 111).

27 Il fatto che le economie capitaliste poco o per niente regolamentate soffrano di disoccupazione persistente e degrado ambientale non è un caso, ma il risultato stesso del principio di 'efficienza' che guida le scelte imprenditoriali private. Ma l'"efficienza", intesa come minimizzazione dei costi privati, non solo non garantisce anche una 'efficienza sociale' in termini più ampi, può persino ridurla (Forstater 2019).

28 È importante, infatti, distinguere tra socializzazione e commercializzazione (o mercificazione) del lavoro non retribuito, in quanto la commercializzazione, stante l'obiettivo del profitto che guida le attività di mercato, non fornisce un'offerta sociale completa (poiché il fast food, ad esempio, può essere redditizio, ma spesso adeguati servizi di assistenza a prezzi accessibili non lo sono) (Todorova 2009).

## Riferimenti bibliografici

- Alessandrini D. (2013), A Social Provisioning Employer of Last Resort: Post-Keynesianism Meets Feminist Economics, *World Review of Political Economy*, 4, n.2, pp.230-254
- Atkinson A.B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina
- Bellofiore R., Pennacchi L. (2014), *Crisi capitalistica, socializzazione degli investimenti, e lotta all'impoverimento*, saggio introduttivo in Minsky H.P., *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse, pp.11-44
- Busilacchi G. (2019), Il welfare state tra diritti e investimento sociale, *Italianieuropei*, n.4, pp.84-91
- Carswell G., De Neve G. (2014), MGNREGA in Tamil Nadu: A story of success and transformation?, *Journal of Agrarian Change*, 14, n.4, pp.564-585
- Conrad C.A., Sherer G. (2002), From the New Deal to the Great Society. The Economic Activism Of Robert C. Weaver, in Boston T.D. (ed.), *A Different Vision. African American Economic Thought. Volume 1*, London, Routledge, Chapter 16
- De Minicis M. (2023), Ritorno a Marienthal, *Lavoce.info*, 9 gennaio <<https://shorturl.at/bcnFW>>
- Faella G.P. (2015), Varieties of capitalism. Un approccio istituzionalista all'analisi economica, *Pandora Rivista*, 17 giugno <<https://shorturl.at/pADZ9>>
- Foggi J. (2016), Reddito Minimo e Piena Occupazione. Note sull'Idea dei Programmi di Lavoro Garantito o di Occupazione di Ultima Istanza, *Bollettino telematico di filosofia politica* <<https://shorturl.at/myHUY>>
- Forstater M. (2019), Piena occupazione e sostenibilità ambientale, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.172-201
- Galasso E., Revallion M. (2003), *Protección social en la crisis: el Plan Jefas y Jefes de Hogar de Argentina*, Washington, Grupo de Investigación sobre Desarrollo, Banco Mundial
- Gnesutta C. (2018), L'Employer of last resort come politica per il Lavoro, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.89-112
- Guerriero A. (2021), Dare lavoro: una proposta complementare al Reddito di cittadinanza, *Il Sole 24Ore*, 20 settembre <<https://shorturl.at/bgjs6>>
- Hall P.A., Gingerich D.W. (2009), Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis, *British journal of political science*, 39, n.3, pp.449-482
- Hall P.A., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press
- Hemerijck A., Ronchi S. (2021), Aprire la strada all'investimento sociale in un'eurozona fragile, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e Investimenti sociali*, Bologna, il Mulino, pp.117-138
- Kasy M., Lehner L. (2022), *Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program*, INET Oxford Working Paper n.2022-29, Oxford, INET
- Kostzer D. (2008), *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery*, Levy Economics Institute Working Paper n.534, New York, Levy Economics Institute of Bard College
- Lamine A., Neven J.F. (2021), Droit au travail et démocratisation de l'économie. Le projet «Territoire zéro chômeur de longue durée», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n.8, pp.5-52
- Levrero E.S. (2018), Sulla proposta di Minsky dello Stato come "occupatore di ultima istanza", *Economia & Lavoro*, n.2, pp.113-130
- Maiorano D. (2014), The politics of the Mahatma Gandhi national rural employment guarantee act in Andhra Pradesh, *World Development*, 58, issue C, pp.95-105
- Mastromatteo G., Esposito L. (2016), *Un programma di "impiego pubblico di ultima istanza" per l'Italia: conviene anche alle finanze pubbliche*, Siena, Me-Mmt Italia <<https://shorturl.at/eSX03>>
- Mazzonis M. (2019), *Lavorare tutti? Crisi, disuguaglianze e lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza*, Roma, Ediesse
- Minsky H.P. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse
- Pennacchi L. (2019), La piena e buona occupazione non è un ferro vecchio: lavoro, investimenti, nuovo modello di sviluppo, in Mazzonis M., *Lavorare tutti? Crisi, disuguaglianze e lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza*, Roma, Ediesse, Introduzione
- Pennacchi L. (2017), Potenzialità e limiti del reddito di base, *Etica&Politica*, XIX, n.1, pp.97-110
- Polidori R. (2015), Lo Stato crei lavoro. La lezione di Minsky, *Siderlandia.it*, 27 aprile <<https://shorturl.at/lrvSX>>



- Rodrik D. (2023), *On Productivism*, HKS Working Paper n.RWP23-012, Harvard, Harvard Kennedy School
- Tabet A. (2022), L'expérimentation «Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée»: un «projet de territoire»? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n.4, pp.633-652
- Tcherneva P.R. (2020), *The case for a Job guarantee*, Cambridge, Polity Press
- Tcherneva P.R. (2019), Quali sono i rispettivi meriti macroeconomici e gli impatti ambientali della creazione diretta di lavoro e del reddito di base garantito?, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.109-135
- Todorova Z. (2009), *Employer of Last Resort Policy and Feminist Economics: Social Provisioning and Socialization of Investment*, MPRA Paper, Munich, University Library of Munich
- Triglia C. (2022), *La sfida delle disuguaglianze. Contro il declino della sinistra*, Bologna, il Mulino
- Wray R.L. (2019), L'importanza economica e sociale della piena occupazione, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.31-42
- Wray R.L., Dantas F., Fullwiler S., Tcherneva P.R., Kelton S.A. (2018), *Public service employment: a path to full employment*, New York, Levy Economics Institute of Bard College

### Massimo De Minicis

m.deminicis@inapp.gov.it

È ricercatore presso l'Inapp nel dipartimento Mercato del lavoro e ha un PhD in corso presso il DISSE (dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche) presso la Sapienza Università di Roma. Le sue analisi riguardano i sistemi di protezione sociale dei lavoratori a livello internazionale, l'organizzazione scientifica della produzione e del lavoro nelle Labour Platform, le dinamiche evolutive del post-fordismo.

### Lucia Zabatta

l.zabatta@inapp.gov.it

Ricercatrice presso l'Inapp, dove si occupa di analisi del mercato del lavoro e politiche di genere. Ha maturato, inoltre, esperienza in materia di relazioni industriali e politiche del lavoro e ha lavorato a lungo nell'ambito dell'assistenza e supporto tecnico-scientifico alla programmazione e gestione dei Fondi strutturali europei (in particolare FSE) e Programmi comunitari.

# Valutazione in itinere della presa in carico della cronicità e fragilità in Lombardia

**Giuseppe Belleri**

Medico di Medicina generale

L'articolo propone la valutazione in itinere della riforma della Presa in Carico (PiC) della cronicità e fragilità in Lombardia approvata nel 2017. A cinque anni dall'avvio, è possibile una prima valutazione della fase di implementazione della PiC, terminata prematuramente per l'impatto della pandemia da Covid-19. L'articolo ricostruisce e commenta gli esiti della riforma con la chiave interpretativa della valutazione basata sulla teoria e della valutazione realistica: vengono analizzate le scelte dei destinatari e degli attuatori nella cornice concettuale dell'economia comportamentale, dei processi decisionali e dei concetti di lealtà, defezione e protesta della sociologia economica, con particolare riferimento alla relazione tra pazienti cronici, medici di medicina generale, gestori organizzativi e clinical manager ospedaliero.

*In January 2017, the Lombardy regional council approved the chronic illness and fragility management reform. Five years after the reform's launch, it is possible to conduct a first appraisal of its implementation. This article reconstructs and comments on the results of the reform, using the conceptual framework of theory-based evaluation and the realistic evaluation about patient decision making and social relations. These choices are examined in light of the social and organizational sciences, touching on decision processes as described by behavioural economics, cognitive psychology and the concepts of loyalty, defection and protest applied to the relationship between chronic patients, general practitioners and hospital clinical managers.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2023-02-10

## Citazione

Belleri G. (2023), Valutazione in itinere della presa in carico della cronicità e fragilità in Lombardia, *Sinappsi*, XIII, n. 2., pp. 177-191

## Parole chiave

Salute  
Sanità  
Sociologia della salute

## Keywords

Health  
Health service  
Health sociology

## Introduzione

La riforma della cronicità si inserisce nella cornice normativa che distingue il Sistema sanitario regionale (SSR) lombardo da quello di altre regioni; l'obiettivo della Presa in Carico (PiC) della cronicità e fragilità, varata nel 2017 (DGR 6164/2017 e DGR 6551/2017) ed entrata in vigore nella primavera del 2018, era di trasferire alle cure primarie l'asset-

to pro-concorrenziale della rete ospedaliera, vale a dire il modello di quasi mercato che prevede la separazione tra erogatori accreditati in competizione, da un lato, ed ente pubblico regolatore, acquirente, programmatore e controllore delle prestazioni e servizi dall'altro.

Nelle intenzioni dei decisori regionali la *managed competition* tra Gestori organizzativi e Medici di Me-

dicina generale (MMG) avrebbe favorito, sulla base della libera scelta dei pazienti, il miglioramento della qualità delle cure, grazie ad una remunerazione simile ai DRG (*Diagnosis Related Group*) ospedalieri, alla concorrenza e alla possibilità di migrare dall'assistenza primaria a quella di II Livello. L'ingresso sul territorio dei Gestori nosocomiali ha introdotto una seconda forma di concorrenza: a quella orizzontale tra MMG, prevista dalle norme della medicina convenzionata, si è sovrapposta la concorrenza verticale tra I e II Livello assistenziale, ovvero tra generalisti territoriali e clinical manager ospedalieri (CM), ai quali veniva implicitamente affidato il compito di attirare i cronici in 'uscita' dall'assistenza primaria.

L'articolo propone un tentativo di valutazione in itinere della PiC, a partire dai limitati dati disponibili, all'interno di un framework che combina tre dimensioni teorico-pratiche:

- il metodo retrodeduttivo o abduuttivo, di carattere indiziario, che a partire da eventi inattesi, inusuali o anomalie, intende ricostruire a ritroso le cause che hanno prodotto un'evidenza empirica (Lanzalaco 2010)<sup>1</sup>;
- la valutazione *theory oriented* e la valutazione realistica (Stame 2002);
- la chiave di lettura delle dinamiche socioeconomiche, riconducibile alle categorie di lealtà, defezione e protesta (*Exit, Voice & Loyalty o EVL*) e ai processi decisionali in condizioni di incertezza dell'economia cognitiva e comportamentale (Euristiche & *Bias*, effetto *Nudge*).

La valutazione proposta di seguito si riferisce alla fase di implementazione nel biennio 2018-

2019, interrotta di fatto nel 2020 per l'impatto della pandemia da Covid-19, riproponendo alcuni contenuti di articoli già pubblicati inseriti però nella cornice delle teorie della valutazione in itinere (Belleri 2020; 2022); a causa dell'incompletezza dei dati sono necessarie ulteriori indagini a conferma delle ipotesi avanzate sulla base di informazioni aspecifiche, specie riguardo alle scelte dei potenziali beneficiari. Alla fine del 2022 con la DGR 7758 la Giunta regionale lombarda ha approvato in via preliminare la revisione della prima riforma, per quanto riguarda le cure primarie, che verrà attuata nel corso del 2023 con successive delibere<sup>2</sup>.

### 1. Le adesioni dei medici e dei pazienti alla PiC

La PiC è stata preceduta dal 2011 al 2016 dalla sperimentazione lombarda dei CReG (*Cronic Related Group*) che proponevano la seguente teoria causale del problema: "la realtà dei fatti ha mostrato che l'attuale organizzazione delle cure primarie manca delle premesse contrattuali e delle competenze cliniche, gestionali ed amministrative richieste ad una organizzazione che sia in grado di garantire una reale presa in carico complessiva dei pazienti cronici al di fuori dell'ospedale" (Allegato 14, Dgr. IX/973/10; Dgr. IX/1479/11).

Nell'economia della PiC i Gestori ospedalieri dovevano prioritariamente farsi carico del Livello 1, composto da 150 mila pazienti fragili a maggiore complessità socioassistenziale ed organizzativa, mentre il MMG aveva una sorta di prelazione per il Livello 3 composto da 1,9 milioni di pazienti monopatologici non complicati e ben compensati<sup>3</sup>.

1 L'inferenza abduuttiva (o retroduuttiva) comprende due fasi: (i) la rilevazione di indizi, anomalie, segnali o fatti sorprendenti e inspiegati e (ii) una regola interpretativa, cioè una conoscenza di sfondo a cui si fa ricorso per avanzare ipotesi esplicative del fatto in oggetto. In sostanza, con l'abduzione si opera una ricerca a ritroso delle cause che hanno determinato un'evidenza empirica, la cui efficacia consiste "nel controllare una vasta enciclopedia e nel saper scegliere all'interno di questa la regola più consona alla spiegazione, oppure nell'aggiungere alla propria enciclopedia nuove regole interpretative" (Lanzalaco 2010, 16).

2 La legge regionale 22/2021 di revisione del SSR lombardo ha introdotto la commissione per le cure primarie "al fine di predisporre annualmente linee guida, da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale, relative alla presa in carico dei pazienti affetti da malattie croniche, nonché alla programmazione della formazione dei MMG e degli infermieri di famiglia e comunità".

3 La remunerazione a 'tariffa modulabile' era commisurata ai bisogni specifici del singolo soggetto, così definiti:

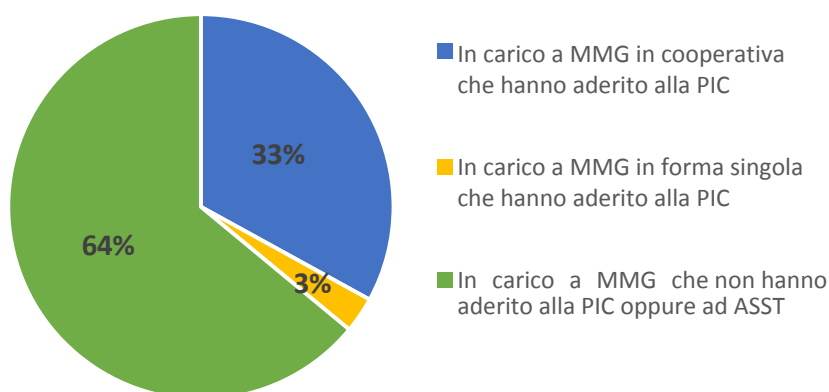
- Livello 1: prevalenti bisogni di tipo ospedaliero, residenziale, assistenziale a domicilio (integrazione dei percorsi ospedale/domicilio/riabilitazione/sociosanitario);
- Livello 2: prevalenti bisogni extra-ospedalieri ad alta richiesta di accessi ambulatoriali integrati e semi-residenziali (coordinamento e promozione del percorso di terapia, prevalentemente farmacologica e gestione proattiva del follow-up);
- Livello 3: bisogni medio bassi di accessi ambulatoriali integrati (percorsi ambulatoriali riservati/di favore, controllo e promozione dell'aderenza terapeutica).

### Stratificazione epidemiologica dei pazienti cronici coinvolti nella PiC (DGR 6164/2017)

- Livello 1. Soggetti con fragilità clinica e/o funzionale con bisogni prevalenti di tipo ospedaliero, residenziale, assistenziale a domicilio (150.000 assistiti).
- Livello 2. Cronicità polipatologica con prevalenti bisogni extra-ospedalieri, ad alta richiesta di accessi ambulatoriali integrati/frequent users e fragilità sociosanitarie di grado moderato (1.300.000 cittadini).
- Livello 3. Cronicità in fase iniziale prevalentemente monopatologica e fragilità sociosanitarie in fase iniziale a richiesta medio-bassa di accessi ambulatoriali integrati e/o domiciliari/frequent users (1.900.000).

Le undici patologie croniche individuate per la fase di avvio erano le seguenti: insufficienza respiratoria/ossigenoterapia, scompenso cardiaco, diabete tipo I e tipo II, cardiopatia ischemica, BPCO, ipertensione arteriosa, vasculopatia arteriosa o cerebrale, miocardiopatia aritmica, insufficienza renale cronica<sup>4</sup>.

**Figura 1. Assistiti cronici in carico a MMG**



Fonte: Agenas 2020

Tutti potevano candidarsi al ruolo di Gestore, dagli ospedali pubblici a quelli privati non profit o for profit, con l'eccezione dell'ATS (Agenzia Tutela della salute) cui veniva affidato il ruolo di supervisore e controllore del processo. I MMG potevano partecipare alla PiC associandosi ad una delle cooperative, che si costituivano nel primo semestre del 2017, o in forma singola.

I dati della Regione Lombardia relativi all'anno 2019 riportano un numero di pazienti cronici pari a 3.461.728, dei quali 36% (1.237.679 cittadini) è in carico a MMG che hanno aderito alla PiC. I cronici assistiti da MMG che hanno siglato il patto di cura con un Gestore ammontano al 20% (n=250.883), proporzione che sale al 22% tra gli assistiti in carico a cooperative di MMG, mentre scende all'1% tra gli assistiti in carico a MMG che hanno aderito in forma singola (Agenas 2020).

Nella primavera del 2018 con l'invio di 3.057.519 lettere di presentazione della PiC — rispetto ai 3.461.728 pazienti cronici registrati nella Banca dati Assistiti — ad altrettanti cittadini lombardi affetti da una o più patologie croniche prendeva il via la fase di arruolamento, così articolata:

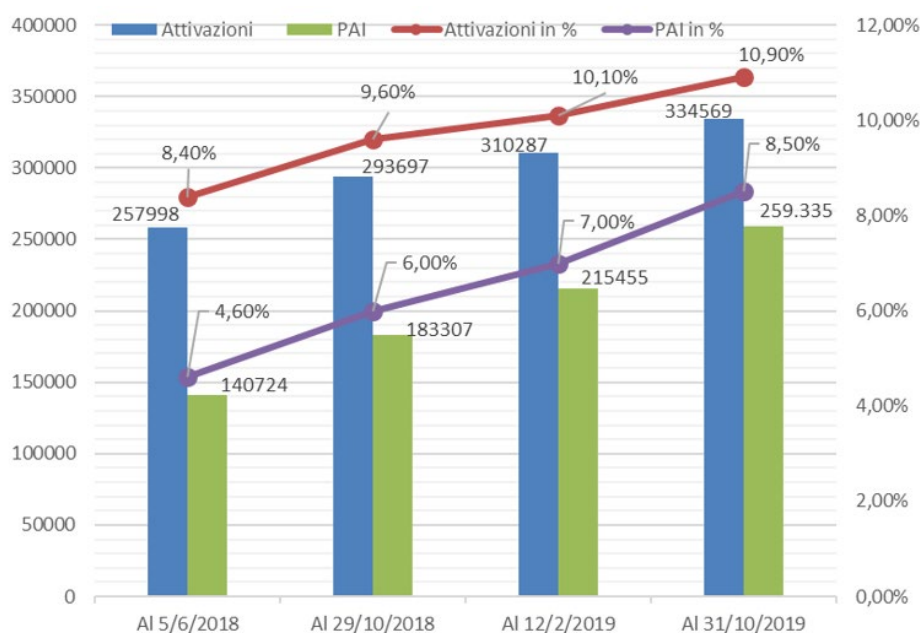
- il paziente interessato alla PiC contattava telefonicamente un Gestore, nella persona del MMG associato ad una Coop oppure del CM di un Gestore ospedaliero, per un primo colloquio informativo al termine del quale prendeva eventualmente il via l'attivazione del processo di PiC;
- in caso di accettazione della PiC il Gestore prescelto redige, previa sottoscrizione del Patto di cura e del Consenso al trattamento dei dati, il Piano assistenziale individuale (PAI), che sancisce l'arruolamento e l'avvio del percorso assistenziale.

<sup>4</sup> Nel 2022 la prevalenza media nella popolazione generale delle patologie croniche più diffuse era la seguente (Fonte: [https://report.healthsearch.it/XV\\_REPORT\\_HS.pdf](https://report.healthsearch.it/XV_REPORT_HS.pdf)): ipertensione arteriosa: 29,5%; diabete mellito tipo 2: 7,9%; depressione: 5 %; malattie ischemiche cardiache e cerebrali: 4,2 + 4,6%; broncopneumopatia cronica ostruttiva e asma: 2,8+7,9%; demenza: 2,8%; scompenso cardiaco: 1,2%; malattia da reflusso gastroesofageo (MRGE): 19,3%.

**Tabella 1. Andamento delle adesioni dei pazienti cronici alla PiC nel biennio 2018-2019**

	N. di attivazioni della PiC (in % sul 3.057.519 lettere)	N. di PAI redatti (in % rispetto alle lettere)
Al 5/6/2018	257.998 (8,4%)	140.724 (4,6%)
Al 29/10/2018	293.697 (9,6%)	183.307 (6,0%)
Al 12/2/2019	310.287 (10,1%)	215.455 (7%)
Al 31/10/2019	334.569 (10,9%)	259.335 (8,5%)

Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Regione Lombardia, Assessorato del Welfare, 2018-2019

**Figura 2. Evoluzione della fase di implementazione della PiC**

Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Regione Lombardia, Assessorato del Welfare, 2018-2019

A fine 2017 gli attuatori della PiC erano i seguenti:

- MMG associati ad una Coop o come co-gestori: 2.500 circa pari al 40% dei 6.300 in attività;
- Gestori pubblici e privati accreditati, for profit e non profit: 250.

La riforma proponeva al cittadino l'alternativa tra la PiC da parte del proprio MMG e quella del clinical manager di un Gestore ospedaliero a scelta oppure poteva declinare l'offerta e continuare a essere curato dal MMG.

Rispetto al totale dei soggetti cronici in carico ai MMG che hanno aderito alla PiC (Agenas 2020):

- il 4% (n=45.766) risulta essere paziente di Livello 1 (più di tre patologie);
- il 36% (n=443.174) paziente di Livello 2 (due o tre patologie);
- il 60% (n=748.739) paziente di Livello 3 (una patologia).

Ad ottobre 2018 i MMG avevano compilato il 95,2% dei PAI complessivi (174.587) mentre il restante 4,8% era stato redatto dai CM ospedalieri (8.720 PAI); il 30% delle attivazioni telefoniche del percorso presso il Gestore si concludeva con la redazione del PAI, percentuale che toccava l'80% tra chi contattava il MMG.

A novembre 2019 su 259.335 PAI complessivi MMG ne redigevano 241.928, pari al 94,3%, rispetto ai 17.407 compilati dai CM, vale a dire il 5,7%. Nelle strutture pubbliche e private su 61 mila appuntamenti telefonici per l'avvio della PiC venivano compilati 17.407 PAI (pari al 28,5%), mentre su 275 mila attivazioni del percorso con il MMG erano 241.928 i pazienti che sottoscrivevano il PAI (88,1%).

Entro ottobre 2018 veniva redatto il 70,3% di tutti i PAI e il restante 29,3% veniva compilato nell'anno suc-

cessivo, mentre ogni MMG ne completava in media 96 a fronte dei 70 di un'intera struttura ospedaliera.

In base agli ultimi dati disponibili al 31 gennaio 2020 risultavano arruolati con PAI 272.861 cronici, vale a dire il 7,8 sul totale regionale di 3.461.728, e di questi ultimi:

- il 35,7% (ossia 1.237.679) era assistito da un MMG aderente alla PiC;
- il 20% (n=250.883) di costoro aveva siglato il patto di cura.

Le percentuali di assistiti che hanno siglato il patto di cura ammontano (Agenas 2020) al:

- 22% degli assistiti cronici di Livello 1;
- 25% degli assistiti cronici di Livello 2;
- 17% degli assistiti cronici di Livello 3.

La stipula del patto di cura sembra dunque essere più frequente tra gli assistiti pluripatologici rispetto a quelli monopatologici (Agenas 2020).

La sottoscrizione del patto di cura è stata più frequente tra gli assistiti pluripatologici del Livello 1, che erano destinati a essere prioritariamente presi in carico dai Gestori ospedalieri, rispetto a quelli monopatologici del Livello 3 di pertinenza del MMG. Si tratta dell'esito inatteso della riforma, considerando che i generalisti hanno arruolato il 95% dei cronici, avendo una sorta di prelazione per i quasi 2 milioni di pazienti del Livello 3. Se le adesioni dei MMG erano chiare fin dall'autunno 2017, con una spaccatura a metà della categoria, gli assistiti del Livello 1 di fronte all'alternativa tra la revoca implicita del MMG e il passaggio in cura presso il CM ospedaliero, optavano in maggioranza per mantenere la relazione

con il generalista, in dissonanza con gli obiettivi della riforma. I cronici fragili e complessi, che in teoria potevano migrare dal territorio al nosocomio, costituivano una sfida gestionale per l'organizzazione nosocomiale, a differenza della rete sociosanitaria territoriale che si fa carico abitualmente delle cure di prossimità e dell'assistenza domiciliare alla non autosufficienza.

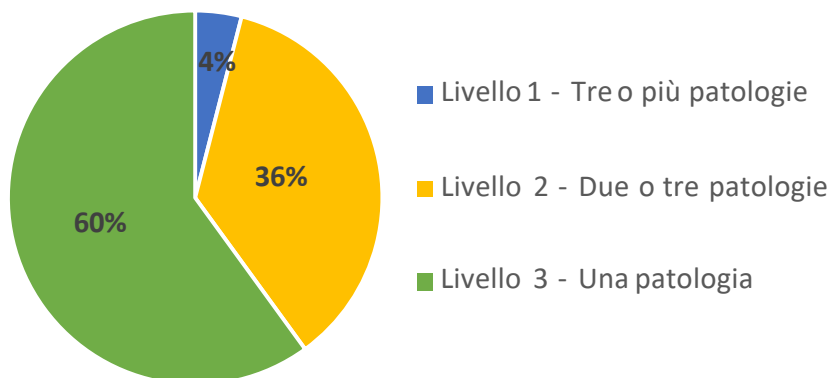
Come si può spiegare l'esito probabilmente inatteso – per quanto non siano disponibili informazioni sulle percentuali di arruolamenti ipotizzate nella valutazione ex ante dai decisori regionali – di una riforma che nelle intenzioni doveva migliorare la qualità e la 'copertura' dell'assistenza alla cronicità sul territorio da parte dei Gestori? Per quali motivi i pazienti lombardi, specie quelli del Livello 1, non hanno accettato la PiC dei CM ospedalieri preferendo le cure del MMG?

## 2. Teorie e meccanismi del programma di PiC

Nel ciclo di policy la definizione del problema, la formulazione e l'esame critico delle alternative condizionano le successive tappe e gli esiti dell'intervento. Una volta definite le priorità dell'agenda di policy si apre lo spazio per l'elaborazione della teoria dell'intervento, vale a dire il "modo con cui i decisori hanno rappresentato il problema, le sue cause, e le possibili soluzioni, ed hanno definito le strategie d'azione" (Vino 2018, 66). Un intervento di policy poggia su due fasi di un processo di natura cognitiva e culturale, così schematizzabile:

- la teoria causale: per prima cosa i decision maker devono individuare le cause che hanno determinato il problema che si intende risolvere con l'intervento pubblico. Come rilevano La Spina e Espa

**Figura 3. Livello clinico-epidemiologico degli assistiti in carico ai MMG**



Fonte: Agenas 2020

(2011, 23) si può avere “una teoria sulla situazione e una connessa teoria su come intervenire, ma se queste sono erranee, la progettazione non imboccherà la via giusta” e “in certi casi le teorie mancano del tutto [...] mentre in altri casi avremo teorie causali rozze, semplicistiche, infondate”.

- La teorica del cambiamento (Giannelli 2008): successivamente si deve elaborare un appropriato processo di cambiamento per risolvere il problema grazie alla concatenazione causale tra teoria del programma e della messa in pratica (teoria dell'implementazione) che dovrebbe produrre il beneficio atteso.

La riforma lombarda della cronicità può essere letta facendo riferimento a due approcci teorico-pratici per abbozzare un sommario bilancio in itinere del primo biennio di applicazione (Lumino 2018), ovvero la valutazione basata sulla teoria e la valutazione realistica:

1) l'approccio basato sulla teoria di Carol Weiss si propone di fare emergere le premesse teoriche implicite sul perché un programma dovrebbe funzionare, focalizzando l'analisi sulle reazioni dei destinatari delle politiche pubbliche: l'esito è correlato alla “catena di assunzioni causali che lega le risorse e le attività di un programma con i suoi risultati e i suoi impatti” e ai “meccanismi operativi che mediano fra l'erogazione di un programma e i risultati” (Moro 2005, 49). La *theory-based evaluation* propone uno schema interpretativo delle scelte dei destinatari influenzate da tre variabili (OCP):

- opportunità legali, economiche e relazionali e vincoli burocratici previsti dal programma;
- credenze e convinzioni dei beneficiari riguardo al valore, alle opportunità e ai vincoli del programma;
- preferenze e inclinazioni degli attori, che possono influenzare scelte e partecipazione.

2) La valutazione realista si focalizza sulla teoria del cambiamento, spesso implicita, e sui meccanismi di implementazione: Pawson “ritiene che una teoria del programma non sia altro che una teoria del risultato (outcome) provocato da un meccanismo in un determinato contesto (contesto più meccanismo uguale risultato, ossia  $C+M=O$ )” (Stame 2002, 147). Per il sociologo inglese “il meccanismo è il processo tramite cui i soggetti interpretano lo stratagemma dell'intervento” (citato in Stame 2002, 147). La valutazione realistica interpreta i risultati (output) in funzione di due variabili: i meccanismi, cioè teorie

di medio raggio che influiscono sui comportamenti e sulle decisioni dei destinatari, e il contesto ambientale, sociale e culturale che li condiziona in un senso piuttosto che nell'altro.

La combinazione tra meccanismi e contesto situato può andare sia nella direzione prefigurata dai decisori sia condurre a risultati inattesi: “un programma funzionerà se le condizioni di contesto in cui è inserito sono favorevoli al suo operare” (Stame 2002, 149) nel senso che “crea delle condizioni, ma è il soggetto che le coglie se vuole cambiare, e non si sa se vorrà cambiare come il programma ipotizzava, o in altro modo” (Stame 2002, 150).

Tra i meccanismi implicati nell'adesione o meno alla PiC possono rientrare sia i concetti della psicologia della decisione e dell'economia comportamentale, sia quelli di lealtà, defezione e protesta di Hirschman oggetto dei paragrafi successivi.

### 3. Decisioni in condizioni di incertezza, rimpianto e status quo

I meccanismi descritti dalla valutazione basata sulla teoria si adattano alle dinamiche decisionali dei pazienti cronici di fronte alla proposta di PiC. Il modello OCP prevede due gruppi di meccanismi su cui può contare l'implementazione: gli atteggiamenti (*spillover*, spiazzamento e compensazione) e gli stati d'animo, ovvero le reazioni emotive suscitate dal cambiamento proposto, che hanno avuto un ruolo chiave nelle scelte individuali dei pazienti. Ogni proposta di cambiamento attiva l'anticipazione di stati d'animo futuri, di reazione al cambiamento stesso, che vanno dalla speranza (reazione emotiva piacevole) al timore (reazione spiacevole) condizionati da precedenti esperienze individuali. Dall'equilibrio tra questi opposti stati d'animo deriva la propensione piuttosto che l'avversione all'innovazione.

Per tale motivo un “intervento che si propone di introdurre un certo cambiamento dovrebbe essere attuato in un contesto in cui gli attori non siano avversi all'innovazione e i timori del cambiamento siano chiaramente inferiori alle speranze che riescono a intravedersi grazie a esso” (Marchesi *et al.* 2011, 59). Il pessimismo e l'ottimismo dei destinatari, rispetto al cambiamento prospettato e immaginato, è spesso correlato a sensazioni ed emozioni sperimentate in passato, che vengono estese alla valutazione del presente tramite il ricordo. I cronici lombardi hanno dovuto affrontare una doppia scelta: in un primo tempo dovevano decidere se

aderire o meno alla riforma e, in un secondo momento, scegliere a quale Gestore affidarsi tra quelli proposti. La risposta degli assistiti è stata opposta a quella attesa: si sono rivolti al Gestore ospedaliero poco più del 5% mentre i medici di medicina generale hanno compilato il restante 94% dei PAI. Questa percentuale è significativa se si tiene conto che i clinical manager ospedalieri potevano contare su una platea di un milione e mezzo di cronici arruolabili, ovvero gli assistiti di quel 60% di medici di medicina generale non aveva aderito alla riforma. Come tutte le scelte importanti per la salute che si compiono una tantum, l'adesione o meno alla PiC era gravata da incognite per l'influenza di euristiche e *bias* che si annidano nel processo decisionale, analizzate nelle successive considerazioni.

*Il rimpianto* - "Chi lascia la via vecchia per la nuova...". La saggezza popolare ha anticipato le conclusioni della psicologia cognitiva. Il proverbiale avvertimento mette in guardia il decisore dal rischio del rimpianto, in agguato dopo ogni cambiamento rilevante, anche quando desiderabile. Secondo il modello della razionalità aulica, guadagni e perdite hanno una dimensione qualitativa neutra e valutabile simmetricamente, nel senso che la valutazione del guadagno e della perdita attiene solo al segno positivo o negativo del bilancio. In realtà, in sintonia con la teoria del prospetto, quando si subisce una perdita si prova un'infelicità maggiore della soddisfazione che si proverebbe guadagnando la medesima somma (Leder e Mannetti 2007; Thaler e Sunstein 2018). L'avversione alle perdite agisce come una sorta di 'freno cognitivo' a favore dell'inerzia decisionale, per via dell'attaccamento a ciò che già si possiede o si conosce meglio, e alla speculare contrarietà al rischio della perdita per l'anticipazione del rammarico.

*L'euristica dello status quo* - "...sa cosa perde, ma non cosa trova". Sempre a causa del rimpianto e per le influenze del gruppo sociale, i decisori sono portati a un certo conservatorismo, sia individuale che collettivo: si tratta del fenomeno definito dagli psicologi comportamentali "distorsione verso lo status quo", che induce le persone a prediligere situazioni sperimentate e abitudinarie, piuttosto che accettare le novità o correre il rischio del cambiamento. La situazione attuale ben nota costituisce un "punto di riferimento e qualsiasi mutamento viene considerato una perdita" nel caso di decisioni caratterizzate da incertezza circa gli esiti, vantaggi e svantaggi (Viale 2018, 45). Il *bias dello status quo* viene rafforzato dal cosiddetto *home bias*, ovvero la tendenza si-

stematica a privilegiare situazioni familiari e ampiamente sperimentate. Questo *bias* ha avuto un ruolo rilevante in due scelte complementari e convergenti: da un lato quelle dei medici, che hanno aderito alla riforma, e dall'altro il passaggio alla PiC dei cronici che avevano partecipato alla precedente sperimentazione dei CReG, arruolati di default e in modo facilitato con il primo scaglione di adesioni del 2018.

Nelle decisioni degli attori hanno contato altre euristiche: il decisore è influenzato dal principio cardine della teoria del prospetto, secondo il quale nella scelta tra opzioni alternative il soggetto è orientato più a evitare perdite che non a incrementare i guadagni, specie quando è alle prese con una decisione poco chiara, dalle conseguenze incerte o di difficile valutazione. Inoltre, le decisioni sono influenzate più dal desiderio di evitare emozioni negative, come il rimpianto per gli esiti sfavorevoli della scelta, che non dall'ipotetica soddisfazione per la massimizzazione dell'utilità (Viale 2018).

Dall'asimmetria tra vantaggi e svantaggi deriva la propensione allo status quo, ovvero a sottrarsi alla scelta per evitare di provare la sensazione di rammarico per la decisione sbagliata: un cambiamento infatti "provoca maggiore rammarico perché il mantenimento dello status quo è considerato normale" ed "è la conseguenza di pensieri e valutazioni che stiamo facendo riguardo al risultato di una decisione" (Leder e Mannetti 2007, 20-37). Il rimpianto vale a posteriori ma anche in caso di incertezza riguardo alle conseguenze future; l'anticipazione di reazioni emotive, come la responsabilità per una scelta sbagliata, può influenzare le modalità e l'esito della scelta stessa. L'anticipazione di errori decisionali e delle sensazioni di rammarico/responsabilità può far propendere per lo status quo (Leder e Mannetti 2007).

Nel processo decisionale entra in gioco anche la dimensione emotiva, definita dagli psicologi *euristica dell'affetto*. Non sempre le persone decidono in modo razionale, vale a dire con una valutazione ponderata dei pro e contro e con il computo delle probabilità. Anzi, proprio di fronte ad opzioni poco chiare e dalle conseguenze incerte scelgono in modo istintivo, cioè in base a un'etichetta affettiva, buono/cattivo o positivo/negativo. In tal modo la colorazione emotiva correlata alle alternative viene a sostituire le caratteristiche delle opzioni in quanto i "giudizi relativi a vantaggi e benefici contengono una forte componente affettiva" (Bonini e



Hadjicristidis 2009, 74) specie di fronte ad opzioni poco familiari, complesse o con informazioni scarse. Come ha sottolineato il premio Nobel Daniel Kahneman “l'utilità non può essere disgiunta dall'emozione e l'emozione è innescata dai cambiamenti. Una teoria della scelta che ignori completamente sensazioni quali il dolore della perdita e il rammarico per gli errori compiuti non è soltanto irrealistica sul piano descrittivo. Essa conduce anche a prescrizioni che non massimizzano l'utilità dei risultati realmente esperiti” (Kahneman 2005, 102).

Altre euristiche sono entrate in gioco nella decisione: quella del riconoscimento e della familiarità. Le persone possono “giudicare e scegliere sulla base della capacità di riconoscere le opzioni” per attribuire una valutazione superiore all'opzione che hanno riconosciuto rispetto ad una ignota (Bonini e Rumiati 2001, 133). *L'euristica della rappresentatività* ha avuto un impatto sul processo decisionale nella misura in cui il medico di medicina generale aveva già attuato di fatto una presa in carico informale dei pazienti cronici nella sua normale attività professionale, che ha costituito un 'prototipo' assistenziale riconosciuto dai diretti interessati, più familiare dell'offerta alternativa di PiC presso uno sconosciuto Gestore. *L'euristica della familiarità* porta a privilegiare ciò che si ricorda facilmente o che si utilizza frequentemente, ad esempio acquisti abituarini di beni di consumo o servizi di cui si usufruisce di routine da lungo tempo, a scapito delle novità e del cambiamento. *L'euristica della familiarità* è utile per prendere decisioni velocemente in condizioni di incertezza, mentre lo è meno quando si ha disposizione tempo per raccogliere e analizzare più informazioni e valutare molteplici variabili in gioco.

La sinergia tra queste euristiche/*bias* potrebbe aver coinvolto in particolare le persone anziane, per la loro scarsa propensione ai cambiamenti rispetto a situazioni note e familiari, come dimostrano i dati sulle adesioni per pazienti cronici e polipatologici. Si può ipotizzare che le dinamiche sociali della fiducia e della lealtà tra medico di medicina generale e paziente cronico abbiano interagito con le euristiche decisionali sopra descritte, ‘incorniciando’ e influenzando la scelta se aderire o meno alla proposta di PiC presso un Gestore ospedaliero, ipotesi da sottoporre al vaglio di ulteriori indagini qualitative.

#### 4. Contabilità mentale, architettura della scelta e nudge

L'economista comportamentale Richard Thaler,

Premio Nobel per lo studio delle decisioni in condizioni di incertezza, ha formulato la teoria della ‘spinta gentile’ (*nudge*) che intende promuovere scelte razionali tra le persone alle prese con i dilemmi della vita, al fine di massimizzare il benessere in fatto di denaro, salute, felicità ecc. I progetti riformatori in campo sociale o sanitario rischiano di scontare limiti insormontabili se considerano solo la dimensione economica della scelta individuale, ovvero il bilancio dei costi e dei benefici, a prescindere dal contesto e dalle relazioni in cui viene presa la decisione. Il *nudging* sfrutta in generale la tendenza delle persone ad adattarsi a regole di default incorporate nell'ambiente sociale e fisico (l'architettura o *framing* decisionale) in cui vengono operate le scelte individuali.

Tra i meccanismi causali vi è stata probabilmente anche la ‘spinta gentile’ esercitata sui cronici da alcune variabili psico-comportamentali condizionanti l'adesione alla riforma, oltre al rimpianto e alle euristiche sopra illustrate.

*L'effetto framing* - Le modalità di presentazione delle opzioni di scelta possono influenzare l'esito della decisione, talvolta in modo per così dire subliminale. È quella che Thaler definisce “l'architettura della scelta”, capace in alcune circostanze di dare al decisore quella ‘spintarella’ in favore di una certa opzione in grado di migliorare il benessere o favorevole a certi interessi. Una comune architettura della scelta è la cosiddetta ‘opzione di default’ — come quella proposta dal proprio computer quando si installa un programma di gestione della stampante — che viene adottata con maggiore probabilità, rispetto alla procedura complessa per utenti esperti: una volta installato, il programma propone di default la stampa sul formato A4, opzione che tuttavia può essere modificata. L'opzione di default potrebbe essere preferita di fronte a decisioni complesse quando “l'obbligo di scelta potrebbe non essere una buona idea; anzi potrebbe non essere neppure fattibile” (Thaler e Sunstein 2018, 96).

*La mappatura della scelta e l'ancoraggio* - Per decidere se imboccare o meno un corso d'azione, il soggetto deve prefigurarsi mentalmente la relazione tra le alternative e il proprio futuro benessere, ad esse correlato. Finché si tratta dell'acquisto di un bene di consumo quotidiano questa sorta di contabilità degli effetti della scelta è agevole e soprattutto rivedibile dopo aver confrontato le varie opzioni o aver provato un prodotto alternativo. Quando inve-

ce si affrontano scelte difficili una tantum, ad esempio le opzioni terapeutiche per una grave malattia, la mappatura della scelta è più complicata e di difficile prefigurazione. In queste circostanze si ricorre al parere di esperti, di chi ha avuto analoghe esperienze, al passaparola e ultimamente alla rete Internet per acquisire pareri di altre persone. La mappatura della scelta si può abbinare all'*euristica dell'ancoraggio*, che scatta quando, in una situazione di incertezza, si prova a ridurre l'ambiguità ancorandosi ad un punto di riferimento stabile, un valore a cui fare riferimento per il giudizio e la presa di decisione. Ad esempio, la consuetudine con le modalità assistenziali del medico curante può fungere da ancoraggio 'relazionale' per la mappatura della scelta e la valutazione delle opzioni proposte dalla riforma.

*La distorsione da disponibilità* - La gente valuta la probabilità dei rischi a seconda della facilità con cui riesce a pensare ad un esempio pertinente o ad esperienze analoghe vissute recentemente e quindi facili da evocare. Ad esempio, dopo un disastro aereo si tende a sopravvalutare il rischio di questo genere di eventi rispetto a quello degli incidenti automobilistici, in realtà statisticamente più frequenti.

In sintesi, quando la scelta è complicata o gravata da incertezza sugli esiti, gli individui potrebbero gradire molto una ragionevole opzione di default come è accaduto ai cronici alle prese con due opzioni: accettare l'offerta di PiC presentata loro come vantaggiosa, oppure mantenere la relazione con il generalista, confermando lo status quo. Non è difficile immaginare, dopo questa schematica sintesi, in che misura le dinamiche dell'economia comportamentale hanno influenzato i cronici alle prese con l'alternativa tra Gestore ospedaliero e medici di medicina generale.

Come tutte le scelte una tantum rilevanti per la salute, anche l'adesione o meno alla PiC era gravata da incognite sulla valutazione degli esiti, per la cosiddetta 'contabilità mentale'. Secondo Thaler e Sunstein (2018, 102) una buona architettura della scelta "aiuta gli individui a perfezionare la propria capacità di mappare le decisioni per scegliere le opzioni che possono accrescere il loro benessere". Spesso le persone scelgono l'alternativa che comporta il minimo sforzo, vale a dire l'opzione di default che prevede di non fare nulla, confermando lo status quo, oppure scegliendo l'opzione che viene presentata come più semplice e 'naturale'. In sostanza l'architettura

della scelta proposta dalla PiC in combinazione con vari *bias* potrebbe aver spinto i cronici in una certa direzione a scapito dell'altra, complice il fatto che le persone scelgono l'alternativa che comporta il minimo impegno cognitivo, cioè lo status quo o l'opzione di default. Quando la scelta è gravata da incertezza "molte persone scelgono le opzioni che richiedono il minor sforzo, ovvero la via di minor resistenza [...] e potrebbero gradire molto una ragionevole opzione di default" (*Ibidem* 2018, 95-96).

Per i destinatari la mancanza di precedenti, le novità e i cambiamenti previsti rappresentavano incognite che non potevano essere valutate con lo strumento del rischio statistico. Il cambiamento proposto era caratterizzato dall'incertezza correlata alla rottura dello status quo schematizzabile in due situazioni. Da un lato il passaggio al clinical manager comportava il rischio di discontinuità nella relazione di cura, mentre l'adesione alla PiC con il medico di medicina generale ne garantiva la continuità. Al polo opposto si è collocata la mancata adesione alla PiC, specie nel caso in cui anche il medico di medicina generale si era auto-escluso dalla riforma, con la conferma dello status quo.

Questi meccanismi cognitivi hanno avuto un ruolo rilevante nell'orientare le scelte dei destinatari che la teoria del programma della PiC ha sottovalutato. Oltre a queste dinamiche può aver inciso sulla scelta anche la dimensione relazionale e psico-emotiva della fiducia e della lealtà, analizzate nel paragrafo successivo.

## 5. Lealtà, defezione e protesta

Come ipotizza la valutazione realista, i meccanismi psicologici della decisione hanno avuto un diverso impatto in rapporto al variare del contesto clinico-assistenziale producendo esiti antitetici: favorevoli all'arruolamento, nel caso del MMG, e per la conservazione dello status quo nel caso del CM. Secondo Hirschman (2017) la relazione tra un fornitore di beni o servizi e i consumatori è influenzata da una sorta di lealtà che lega l'acquirente al fornitore prescelto. Tuttavia, questa relazione è instabile e allorché un consumatore giudichi insoddisfacente la qualità del bene o del servizio, rispetto alle aspettative e al bisogno, la sua lealtà nei confronti dell'azienda entra in crisi; nel caso di forte delusione per le attese frustrate egli può decidere di reagire. Il cliente o il membro di un'organizzazione può far leva

su due opzioni che, direttamente o indirettamente, influenzeranno gli enti pubblici e le aziende private.

*L'opzione uscita o defezione (exit)* - È la strategia più 'economica' in quanto l'utente, allorché l'insoddisfazione supera la soglia fisiologica, rompe la relazione e si rivolge a un fornitore concorrente. Questa scelta 'di rottura' ha un carattere impersonale e privato, in quanto sanzione indiretta ed opaca rispetto alla percezione del fornitore. Sta all'azienda cercare di comprendere le motivazioni dell'insoddisfazione che sta dietro all'uscita di un consistente numero di consumatori, tant'è che le aziende private sono assai sensibili ai segnali di defezione della clientela — ad esempio un calo delle vendite — per le potenziali conseguenze sulla tenuta economica dell'impresa. La defezione è il presupposto del mercato concorrenziale che viene annullata in caso di monopolio.

*L'opzione voce o protesta (voice)* - In alternativa all'*exit*, il cittadino può esprimere apertamente il proprio malcontento con forme di protesta, individuale o collettiva. Quando la delusione supera un certo livello il consumatore o più spesso l'iscritto a un'associazione o a un partito può 'alzare la voce', denunciando l'inefficienza di un servizio, la scadente qualità di un bene o la lesione di un diritto. L'opzione voce, all'opposto della defezione, ha un carattere pubblico e può essere messa in atto sia collettivamente che individualmente. L'opzione uscita è precisa (o si esce o si rimane) ma aspecifica e poco informativa, è un meccanismo di autoregolazione del mercato ed è abitualmente alternativa alla voce, più specifica e ricca di informazioni. Tra uscita e voce esiste un rapporto complementare di tipo 'idraulico', sul modello dei vasi comunicanti, nel senso che l'attivazione dell'una esclude in genere l'altra: "il deterioramento genera la pressione della scontentezza che viene canalizzata nella voce o nell'uscita; più pressione sfugge dall'uscita, meno è disponibile per fomentare la voce" (Meldolesi 1994, 110).

*Lealtà (loyalty)* - Della triade di Hirschman (2017) la lealtà è la chiave di volta che consente di interpretare e comprendere le dinamiche implicate nelle decisioni dei pazienti cronici. Uscita e voce interagiscono con il livello di lealtà (oggi si parla di fidelizzazione) e con il senso di appartenenza che lega un consumatore a un fornitore di beni e servizi, o un iscritto al proprio partito. Una bassa lealtà favorisce l'uscita mentre un legame forte fa propendere per forme di protesta attiva, tipiche dei membri di un'organizzazione insoddisfatti per il deterioramento delle sue performance.

Come afferma l'Autore, la riluttanza a defezionare è il tratto caratteristico del comportamento lealista, mentre il cliente passa con maggiore facilità da un prodotto all'altro presenti sul mercato. Poma (1994, 12) sottolinea l'importanza della lealtà "come valvola equilibratrice fra *voice* e *exit*, cioè fra minaccia di sanzione e possibilità reale — e quindi credibilità — di mettere in pratica la sanzione stessa".

In presenza di una forte lealtà/fiducia la defezione viene in genere attuata dopo che la voce non ha prodotto gli effetti attesi e ha minato il senso di appartenenza. In sostanza, la lealtà è "una forza che, nell'atto di differire l'uscita, rafforza la voce e può quindi risparmiare i rischi di un'uscita eccessiva o prematura" e "di regola la lealtà argina l'uscita ed attiva la voce" (Poma 1994, 13). Se questi concetti sono validi per l'insoddisfazione dei consumatori o degli iscritti a un partito/associazione, lo saranno ancor di più quando in gioco è una relazione professionale carica di aspetti emotivi e valoriali come quella fiduciaria che lega l'assistito al medico.

Nel modello EVL, il grado di lealtà caratterizza l'appartenenza di un soggetto a un'organizzazione politica o sindacale e l'opzione della voce/protesta può scattare allorché il deterioramento delle prestazioni di un'associazione superano una certa soglia; l'opzione uscita/defezione invece ha scarsa attinenza con la lealtà ed è la reazione del consumatore insoddisfatto che si rivolge a un fornitore alternativo di beni o servizi, condizione perché si possa sviluppare un libero mercato concorrenziale. Le categorie dello schema EVL possono essere utili per analizzare due distinti livelli della riforma della cronicità: quello micro del rapporto tra paziente cronico e MMG e quello macro della proposta di *managed competition* lanciata alla coorte dei tre milioni di cronici lombardi. Si può valutare il gradimento verso la riforma dal confronto tra le adesioni ex post con quelle attese ex ante e in questo senso gli scarsi arruolamenti portati a termine dal Gestore ospedaliero sono assimilabili a una defezione dalla riforma. È probabile che, prima di scegliere, si siano spesso consultati con il proprio MMG per avere delucidazioni, suggerimenti e consigli. In questo caso il MMG si è trovato nella condizione di poter influenzare l'esito del processo decisionale per una sorta di *nudge* informale.

## 6. Defezione, lealtà e incertezza nella PiC

La successiva trattazione si ispira a un metodo euristico, di carattere abduttivo o retrodeduttivo, nell'ambito della cosiddetta ermeneutica economica

di Hirschman, nel tentativo di spiegare a posteriori i dati empirici emersi dall'implementazione della riforma e di esplicitare le dinamiche comportamentali che possono aver contribuito all'esito di cui sopra. Tali ipotesi interpretative potranno essere avvalorate o confutate da ulteriori ricerche empiriche analitiche.

Lo schema EVL introdotto dallo studioso americano nel volume del 1970 (Hirschman 2017) è appropriato all'analisi degli esiti della PiC in quanto nella sfera dei servizi sanitari territoriali è rilevante la componente socio-relazionale e interpersonale, che porta in primo piano fiducia e lealtà. Le categorie esplicative EVL possono essere utili nell'analisi dei comportamenti innescati dalla riforma in sintonia con i meccanismi ipotizzati dalla valutazione realistica per spiegare gli outcome. La valutazione realistica "va alla ricerca della teoria che possa spiegare il cambiamento che si è avuto nella situazione in cui è stato introdotto il programma a seconda del modo in cui i soggetti a cui il programma è rivolto decidono di agire" (Stame 2016, 52). In tal senso occorre sottolineare la differenza tra il contesto dei servizi sanitari rispetto a quello economico o politico, in rapporto alla rilevanza della fiducia/lealtà nella relazione medico-paziente cronico: come sottolinea Pawson "non sono i programmi che funzionano, ma le persone che cooperano e che scelgono di farli funzionare" (citato in Stame 2002, 150).

La MG si distingue dagli altri comparti del SSN in quanto, fin dalla sua nascita nel 1978, è stata garantita agli 'utenti' la possibilità di uscita, grazie alla facoltà di revoca del MMG e alla remunerazione a quota capitaria che, in caso di insoddisfazione degli utenti favorisce, la defezione piuttosto che la voce. La revoca assume un importante ruolo di regolazione dei rapporti tra medico e paziente, nel segno del suo potenziale utilizzo anche opportunistico, nella cornice del rapporto convenzionale tra MMG e SSN, di carattere parasubordinato; la convenzione garantisce al professionista una limitata autonomia gestionale e organizzativa, rispetto alla dipendenza, ma condizionata dalle modalità di interazione con il paziente e dai suoi margini di libertà.

La facoltà di scelta/revoca è la preconditione per la concorrenza orizzontale tra i MMG che ha introdotto il gioco economico a somma zero, per una sorta di quasi mercato *ante litteram* sul territorio. Nelle cure primarie la ricasazione introduce un elemento

di incertezza, sconosciuto agli altri comparti della sanità pubblica (Vino 2000). La sociologia dell'organizzazione ha fornito un'originale interpretazione del ruolo svolto dall'incertezza negli equilibri relazionali e di potere nelle organizzazioni. Secondo Crozier, l'autonomia dell'attore sociale si fonda sul potere (inteso come possibilità di influenzare il comportamento altrui) derivante dal controllo a proprio vantaggio di una fonte di incertezza strategica in grado di condizionare e vincolare le scelte dell'interlocutore o dalla riduzione dei suoi margini di autonomia e discrezionalità decisionale per renderne prevedibile il comportamento (Crozier e Friedberg 1978). La possibilità di revoca del MMG (ovverosia la 'minaccia' di defezione) può condizionare la relazione con i pazienti: per alcuni medici il rischio di 'uscita' assume i connotati di una spada di Damocle o addirittura di un potenziale 'ricatto', su cui può fare leva in modo opportunistico l'assistito per indurre il medico a soddisfare i propri bisogni o desideri (Belleri 2006). La collusione del medico con il paziente costituisce un effetto speculare dell'uso strategico e manipolatorio della revoca nella relazione medico-paziente.

Al presunto malcontento dei pazienti si rifacevano le istituzioni che, nella premessa ai CREG sopra riportata, avevano decretato l'"organizzazione delle cure primarie [...] inidonea a garantire una reale presa in carico complessiva dei pazienti cronici al di fuori dell'ospedale". Visti gli esiti deludenti dei CREG, il decisore regionale faceva leva sulla concorrenza verticale nel SSR, basata sull'ipotesi di uscita dei cronici dalle cure primarie verso la PiC ospedaliera. Il severo giudizio dei CREG è il filo conduttore delle riforme lombarde; probabilmente i decision maker ritenevano che anche gli utenti condividessero tale insoddisfazione tanto da indurli al passaggio in cura presso i Gestori nosocomiali. Tuttavia, è mancato un meccanismo intermedio tra l'offerta concorrenziale e la decisione di accettare l'uscita dalla medicina territoriale. Il contesto relazionale delle cure primarie ha condizionato in modo tacito le scelte dei cronici, come ipotizza lo schema  $M+C=O$  della valutazione realista (Palumbo 2001).

Il rischio di revoca/uscita può essere controbalanciato dalla lealtà degli assistiti verso il MMG, che è favorita dalla fiducia, dalla qualità della relazione, dalla conoscenza reciproca, dal livello di soddisfazione e dalla lunga durata del rapporto medico-paziente. Tuttavia, quando la delusione dell'utente supera

una certa soglia, la lealtà può venir meno e l'assistito può ricorrere all'uscita/scelta di un nuovo medico, mentre in caso di forte lealtà la ricasazione è meno probabile, come accade con i pazienti cronici assistiti dal MMG per lunghi periodi. È probabile che una delle motivazioni che hanno spinto i MMG ad aderire alle Coop sia stato il rischio di emarginazione dal quasi mercato da parte dei competitor ospedalieri. La 'rivalità' con il Gestore ospedaliero si è rivelata efficace per indurre i MMG ad accettare la sfida del cambiamento e aderire a una Coop per arginare la concorrenza dei CM ospedalieri. La sinergia tra il cambiamento in senso pro-concorrenziale e il rischio della 'defezione' dei pazienti cronici ha spinto un numero considerevole di MMG alla partecipazione.

La riforma può essere interpretata con la chiave di lettura dell'economia comportamentale, nel senso di una 'spintarella' (*nudge*) verso l'uscita dei pazienti dalle cure primarie a favore del CM ospedaliero (Viale 2018). Evidentemente nella fase di implementazione il *nudge* ha spinto i MMG attuatori a partecipare alla riforma, ma è stato meno efficace nel vincere le resistenze al cambiamento dei beneficiari. In pratica lo stesso meccanismo concorrenziale ha sortito esiti differenziati in relazione ai due contesti relazionali, a riprova della validità del modello CMO: ha favorito l'arruolamento tra i pazienti dei MMG aderenti alla PIC mentre sui cronici il cui medico non partecipava alla riforma non ha avuto alcun impatto nel favorire il passaggio al Gestore ospedaliero, come ipotizzava il meccanismo della concorrenza verticale.

Alle incertezze connesse al cambiamento ha fatto da contrappeso il grado di lealtà dei pazienti che, secondo Hirschman (2017, 110), caratterizza un'appartenenza di lunga data: "la riluttanza a defezionare nonostante il dissenso con l'organizzazione di cui si fa parte è il tratto caratteristico del comportamento lealista". L'ipotetico passaggio in cura dal MMG al CM specialistico è stato valutato dai pazienti poco conveniente per i 'costi morali' della slealtà, ovvero la rottura di una relazione tutto sommato soddisfacente. Come annota Hirschman (1997, 50) "se immaginiamo un'organizzazione con due specie assai diverse di membri — quelli con una forte lealtà e quelli con una lealtà debole o nulla — le reazioni al deterioramento assumeranno due forme distinte: i membri liberi da gravami di lealtà saranno propensi all'uscita, mentre i lealisti ricorreranno alla voce".

Per Hirschman (2017, 45) "l'importanza della lealtà è che può entro certi limiti neutralizzare la tendenza dei membri o clienti più consci della qualità a defezionare" mentre "la probabilità della voce cresce con il grado di lealtà". Gli esiti della PiC sembrano confermare questo assunto: i cronici che hanno optato per la defezione dal MMG non aderente alla PiC a favore dei Gestori ospedalieri sono stati un'esigua minoranza, mentre gli assistiti arruolati dai MMG hanno confermato la stabilità del legame fiduciario.

## Conclusioni

La 'filosofia' della managed competition tra cure primarie e ospedaliere presupponeva lo spostamento degli equilibri dell'assistenza alla cronicità su quattro piani:

- dalla dimensione sociale di prossimità (le relazioni medico-paziente nella rete comunitaria) a quella economica (la dinamica domanda/offerta e le preferenze dei pazienti);
- dall'organizzativa orizzontale (il network sociosanitario territoriale) a quella verticale ospedaliera (la struttura gerarchica piramidale, tipo *Hub & Spoke*);
- dalla relazione di cura informale e personalizzata (la continuità assistenziale della scelta/revoca del MMG) alla formalizzazione del PAI e del patto di cura con il Gestore (demandate a un anonimo CM) a rischio di spersonalizzazione della PiC;
- dalla collaborazione interprofessionale (promossa dai Percorsi diagnostico terapeutici e assistenziali delle patologie croniche o PDTA) all'antagonismo tra I e II Livello nel gioco a somma zero della concorrenza sul quasi mercato.

Gli esiti delle policy sono il prodotto dell'allineamento tra dispositivo tecnico-amministrativo e sistema socio-organizzativo di messa in opera della riforma, facente leva sulle risorse disseminate nel sistema d'azione e regolazione (Vino 2018). Nel caso della PA il programma deve armonizzare le logiche e la cultura delle diverse organizzazioni coinvolte nella policy, circa la definizione del problema, la natura delle soluzioni, i bisogni dei beneficiari ecc.; i risultati di una riforma sono correlati al consenso sugli obiettivi generali, al coordinamento operativo e alla capacità di apprendimento per superare conflitti circa la soluzione del problema. I promotori della policy devono far prevalere la logica del programma rispetto alle routine e alla cultura delle organizzazioni e degli attuatori.

In sintesi, la riforma ha scontato una disarticolazione tra teoria causale del problema, del programma e dell'implementazione in relazione alla specificità del setting territoriale. Le preferenze dei pazienti di fronte alla proposta di PiC possono essere state influenzate da tre variabili:

- economica: secondo il modello della decisione razionale e dell'utilità attesa la scelta scaturisce dal calcolo dei costi sostenuti a fronte dei benefici delle opzioni concorrenti (Viale 2018);
- cognitivo-comportamentale: il calcolo razionale risente dei limiti computazionali individuali, della contabilità mentale e dell'architettura della scelta, che comportano euristiche del giudizio e potenziali *bias* decisionali (Thaler e Sunstein 2018);
- psicosociale: la preferenza può essere influenzata dal contesto organizzativo e sociorelazionale, in particolare per la rilevanza delle dimensioni interpersonale, psicologica e valoriale (scelta/revo-ca, relazione fiduciaria, familiarità, conoscenza ecc.) (Belleri 2006).

L'impostazione pro-concorrenziale della riforma considerava irrilevanti le differenze organizzative, sociorelazionali e professionali dei due contesti e ha puntato sulla leva concorrenziale, scotomizzando la dimensione cognitiva e sociale delle relazioni economiche. Ciò che gli economisti neoclassici "non vogliono riconoscere è precisamente la natura sociologica e non semplicemente economica di questo mercato, con le sue norme, i suoi ruoli, le sue relazioni di potere e le sue gerarchie" (Giarelli 2003, 160). La *managed competition* in nome della "presunta efficienza del mercato a confronto con l'inefficienza delle gerarchie burocratico-statali" non tiene conto dell' "impossibilità di adattare, se non malamente, il lavoro professionale al modello economico" (Giarelli 2003, 160).

La concorrenza verticale ha enfatizzato le divergenze tra i due contesti socio-organizzativi e le scelte dei pazienti sono state condizionate dalla:

- difficoltà di rappresentazione e valutazione delle conseguenze, avversione per la perdita e minimizzazione del rimpianto per il rischio di eventuali scelte svantaggiose;
- influenza della componente emotiva e intuitiva in situazioni nuove, complesse e incerte, sinergia tra euristiche della disponibilità, della familiarità/rap-presentatività e *home bias*;

- adesione all'opzione di default a conferma dello status quo, influenza della fiducia e della lealtà nell'orientare le scelte in caso di informazioni scarse, opache o dalle conseguenze non chiare.

Dall'abbozzo di valutazione *in itinere* della fase di implementazione, emerge un dato empirico: le scelte degli assistiti accreditano l'ipotesi che gli stessi abbiano ritenuto di essere stati presi in carico di default dal MMG e quindi ben pochi hanno ravvisato la necessità di rivolgersi, in modo 'sleale', al CM specialistico. Nella contabilità mentale dei pazienti cronici il 'costo morale' della rottura del legame sociale e il rischio di discontinuità assistenziale hanno favorito la 'defezione' dalla riforma. L'antagonismo tra medicina territoriale e Gestori ospedalieri non ha spezzato il legame di lealtà e fiducia tra pazienti cronici e MMG; i potenziali effetti del quasi mercato a concorrenza verticale sono stati sopravvalutati dai decision maker tanto quanto non sono stati percepiti dai pazienti, probabilmente per un deficit di promozione della riforma.

Gli esiti del biennio di implementazione della riforma lombarda dimostrano come non sempre i policy maker considerino l'importanza delle variabili cognitivo-comportamentali e psicosociali dei processi decisionali tra attori e destinatari delle politiche pubbliche. Come sottolinea Viale: "Si decidono azioni sulla base di previsioni errate. Si scrivono leggi e regolamenti sulla base di un'assenza di conoscenza di quelle che possono essere le reazioni della popolazione", in quanto i decisori non sono "consapevoli dei limiti del giudizio nell'analizzare i dati, nel fare previsioni e valutazioni" e conseguentemente "le decisioni che vengono prese sono spesso già viziate dagli errori di giudizio e producono risultati catastrofici" (Viale 2018, 37).

I risultati della messa in atto della riforma lombarda possono essere interpretati con il paradigma sociologico dell'azione, vale a dire l'individualismo metodologico (Antiseri 1996) secondo il quale "allo scopo di spiegare un fenomeno sociale dobbiamo cercare di cogliere le conseguenze aggregate delle azioni individuali, e dobbiamo comprendere queste azioni come risposte adattive date dalle varie categorie di agenti alla loro situazione" (Boudon 1997, 161); dalle micro azioni umane intenzionali derivano macro effetti inintenzionali le cui conseguenze, onnipresenti nella vita sociale, possono essere previste, inattese, indesiderate o contro-intuitive.

Per validare le ipotesi esplicative sopra illustrate, proposte addirittura dopo l'osservazione degli esiti della riforma, serviva un'indagine specifica quali-quantitativa sulle motivazioni adattative espresse dai destinatari, al fine di "verificare che i meccanismi psicologici postulati dall'osservatore informato sui dati principali della situazione S corrispondano alla realtà" (Boudon 1997, 161), vale a dire l'appropriatezza di una ipotesi esplicativa applicata allo specifico contesto sociale e decisionale.

Purtroppo, non sono disponibili dati di questo tipo o non è stato possibile realizzare un'indagine ad hoc a causa della precoce chiusura della fase di implementazione. Tuttavia, l'osservatore sufficientemente informato sulla situazione esperita dai destinatari "può, entro certi limiti, prevederne le reazioni o, se le osserva, *comprenderle*, nel senso che Weber dava a questo termine" (corsivo dell'Autore; Boudon 1985, 54)<sup>5</sup>. Nella cornice epistemologica dell'individualismo metodologico è possibile quindi compren-

dere le motivazioni degli attori giungendo a spiegare perchè l'implementazione della PiC ha sortito esiti empirici impreveduti e per certi versi contro-intuitivi, in termini di scarse adesioni all'offerta dei Gestori ospedalieri, rispetto all'obiettivo della riforma e agli intendimenti dei decision maker regionali.

Parafrasando l'enunciato epistemico di Kurt Lewin – non c'è nulla di più pratico di una buona teoria – si può affermare che l'ipotesi di traslare la teoria del quasi mercato a concorrenza amministrata alla cura della cronicità sul territorio non ha avuto i riscontri empirici attesi; tuttavia facendo tesoro di un altro principio dello stesso autore – per conoscere un cosa bisogna provare a cambiarla – dall'implementazione della riforma è emersa nuova conoscenza situata delle interazioni tra processi decisionali degli attori e contesto sociale dell'assistenza primaria, convergenti nella conferma dello status quo a dispetto del cambiamento radicale proposto, il cui impatto emotivo e relazionale è stato sottovalutato dai decisori pubblici.

## Bibliografia

- Agenas (2020), *La riforma del Sistema Sociosanitario Lombardo (LR 23/2015). Analisi del modello e risultati raggiunti a cinque anni dall'avvio*, dicembre 2020 <<https://bit.ly/45p8ve3>>
- Antiseri D. (1996), *Trattato di metodologia delle scienze sociali*, Utet, Torino
- Belleri G. (2022), Servizi sociosanitari e Presa in Carico della cronicità in Lombardia tra lealtà, fiducia e defezione, *Politiche Sociali*, n.1, pp.153-176
- Belleri G. (2020), La presa in carico della cronicità in Lombardia tra contabilità mentale, architettura della scelta e decisioni di policy, *Mecosan*, n.111, pp.35-56
- Belleri G. (2006), Cure primarie, quale governo della domanda, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.9, pp.13-17 <<https://bit.ly/45yiDRM>>
- Bonini N., Hadjicristidis C. (2009), *Il sesto senso. Emozioni e razionalità nella decisione quotidiana*, Milano, Il Sole 24 Ore
- Bonini N., Rumiati R. (2001), *Psicologia del giudizio e della decisione*, Bologna, il Mulino
- Boudon R. (1997), L'individualismo metodologico e le tradizioni sociologiche, in Petroni A.M., Viale R. (a cura di), *Individuale e collettivo. Decisione e razionalità*, Milano, Raffaello Cortina
- Boudon R. (1985), *Il posto del disordine. Critica delle teorie del mutamento sociale*, Bologna, il Mulino
- Crozier M., Friedberg E. (1978), *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas
- Giannelli N. (2008), *L'analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci
- Giarelli G. (2003), *Il malessere della medicina*, Milano, Franco Angeli
- Hirschman A.O. (2017), *Lealtà, defezione, protesta*, Bologna, il Mulino
- Hirschman A.O. (1997), *Autosovversione*, Bologna, il Mulino
- Kahneman D. (2005), Mappe di razionalità limitata. Indagine sui giudizi e le scelte intuitive, in Motterlini M., Piattelli Palmarini M. (a cura di), *Critica della ragione economica*, Milano, Il Saggiatore

5 "L'osservatore comprende l'azione del soggetto osservato allorché può concludere: nella stessa situazione, avrei agito senza dubbio nel medesimo modo [...] l'osservatore deve in genere sforzarsi di raccogliere più informazioni circa la situazione dell'osservato, se vuole essere in grado di comprenderne le motivazioni" (Boudon 1985, 45).

- La Spina A., Espa E. (2011), *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Lanzalaco L. (2010), Dettagli significativi. Abduzione, apprendimento e razionalità nelle organizzazioni, *Studi organizzativi*, n.2, pp.9-41
- Leder S., Mannetti L. (2007), *Decisioni e rammarico*, Roma, Carocci
- Lumino R. (2018), La valutazione delle politiche pubbliche: il contributo informativo degli approcci orientati alla teoria, *Sinappsi*, VIII, n.1, pp.16-22
- Marchesi G., Tagle L., Befani B. (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n.22, Roma, Ministero dello Sviluppo economico <<https://bit.ly/3OybOta>>
- Meldolesi L. (1994), *Alla scoperta del possibile. Il mondo sorprendente di Albert. O. Hirschman*, Bologna, il Mulino
- Moro G. (2005), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci Editore
- Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Franco Angeli
- Pawson R. (2002), Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica, *Sociologia e ricerca sociale*, n.68-69, pp.1-47
- Poma L. (1994), *La dimensione ermeneutica dell'economia in A.O. Hirschman*, Bologna, Università di Bologna <<https://bit.ly/3BOBdqU>>
- Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, Milano, Franco Angeli
- Stame N. (2002), La valutazione realistica: una svolta, nuovi sviluppi, *Sociologia e ricerca sociale*, n.68-69, pp.144-159
- Thaler R.H., Sunstein C.R. (2018), *Nudge. La spinta gentile*, Milano, Feltrinelli
- Viale R. (2018), *Oltre il nudge*, Bologna, il Mulino
- Vino A. (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci
- Vino A. (2000), Uscita e voce per l'innovazione della Pubblica Amministrazione, *Studi Organizzativi*, n.1, pp.103-127

### **Giovanni Belleri**

bllgpp@gmail.com

Medico di Medicina generale dal 1981, coordinatore di medicina di gruppo fino al 2021, ricercatore e animatore di formazione della Società italiana di medicina generale, docente e tutor del corso di formazione specifica in Medicina generale di Brescia. Si interessa di *medical humanities*, in particolare di metodologia clinica, errori diagnostici, politiche e organizzazione sanitaria; ha collaborato con le principali riviste del settore ed è autore di libri sull'assistenza primaria, tra i quali *La gestione della cronicità in Medicina Generale* (Amazon KDP, 2022) e *La crisi della medicina territoriale* (Book Sprint, 2023).



# Scaffale

## Ripensare i servizi. Personalizzare gli interventi

Gruppo Solidarietà (a cura di) - Gruppo Solidarietà editore, 2022, pp.96

"Il problema degli altri è uguale al mio, sortirne tutti insieme è politica, sortirne da soli è avarizia" così Don Milani nella sua *Lettera a una professoressa* confutava l'individualizzazione delle difficoltà promuovendo una visione collettiva dei problemi dal cui superamento nasce la politica e la solidarietà.

La lezione di Don Milani, calata nel vivo degli interventi di assistenza rivolti ad anziani, disabili e non autosufficienti, ben si offre a fare da filo rosso a questo volume che critica a tutto campo il paradigma dominante negli interventi sociali, schiacciato sulla fornitura di prestazioni a pazienti invece che persone e capace di somministrare *cure* piuttosto che prendersi *cura*. L'alternativa, ampiamente argomentata nel volume, afferma un modello di servizi sociosanitari mirato alla *relazione*, respingendo i rapporti unidirezionali e asimmetrici tipici dell'approccio sanitario che assegna ai degenti delle strutture residenziali il ruolo di "anonimi consumatori di prestazioni assistenziali" e non piuttosto quello di "soggetti agenti".

Il volume è un prodotto collettaneo curato dal Gruppo Solidarietà, organizzazione di volontariato che dal 1979 opera nel territorio marchigiano a favore delle persone con disabilità, dove accademici, esperti, operatori e responsabili di organizzazioni del Terzo settore affrontano da angolazioni disciplinari e visioni organizzative diverse il tema del ricovero di anziani e disabili nelle strutture residenziali.

I contributi di cui si compone il testo muovono dalla necessità di affermare un nuovo paradigma d'intervento per la non autosufficienza, costruito attorno al rispetto dell'identità e della dignità della persona, sottolineando con forza l'importanza degli aspetti immateriali, quali le emozioni, il vissuto interiore, la dimensione psicologica e anche la spiritualità. Dimensioni spesso soltanto lambite, se non addirittura escluse, dai protocolli di accudimento offerti dalle strutture residenziali di assistenza. Al riguardo, in alcuni contributi si afferma che, l'allontanamento di familiari e volontari dalle residenze sanitarie assistite (RSA), imposto dalla pandemia, ha conferito alle strutture il carattere di "istituzioni totali"<sup>1</sup>, negando agli ospiti il supporto affettivo, relazionale e anche di vigilanza offerto dai rapporti con persone esterne alle strutture.

Il nuovo paradigma d'intervento per la non autosufficienza proposto muove da profonde critiche alle politiche di welfare e ai modelli prevalenti in tema di assistenza a disabili e anziani.

Si contesta, innanzitutto, il modello di welfare, da anni in uso, sulla non autosufficienza orientato ad offrire prestazioni monetarie (assegno di accompagnamento) e contrarre l'assistenza domiciliare. Tale mancanza di orizzonte di politica sociale ha indotto un aumento dell'offerta di assistenza residenziale dando ampio sfogo a interessi economici speculativi dei privati sostenuti da un sistema di autorizzazione e accreditamento che legittima anche la costruzione di imponenti nuove strutture e recide ogni legame con la domiciliarità. La residenzialità è un business che fa mercato, come dimostrato dall'aumento del 27% dei posti letto negli ultimi dieci anni.

La critica più severa viene mossa nei confronti del modello biomedico. Secondo quest'approccio, la malattia deve essere trattata come entità indipendente dalla mente e dall'ambiente sociale dell'individuo. Si nega l'importanza cruciale delle determinanti sociali nel mantenersi in salute, dimenticando che la povertà è il primo fattore di rischio per la salute (i meno abbienti fanno meno prevenzione, hanno minore capacità di seguire percorsi terapeutici efficaci, maggiore difficoltà a interagire con il personale sanitario ecc.).

Un sistema che di fatto si spinge fino a sostenere che la salute è una questione di responsabilità individuale con conseguente forte disimpegno delle politiche pubbliche (se la tua salute dipende da te, i costi delle cure devono ricadere su di te).



1 Goffman E. (2001), *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, Einaudi.

Attenendosi con rigore al paradigma causa-effetto: l'origine della malattia è organica e compito del medico è intervenire con una terapia efficace. In tal modo viene enfatizzata la funzione del medico a scapito della posizione passiva del paziente.

Dalla disapprovazione del modello biomedico alla richiesta di decostruzione del paradigma dell'economicismo sanitario (anteporre i soldi ai diritti delle persone) il passo è breve. Se prende il sopravvento il cosiddetto *governo clinico* – concetto che nella traduzione britannica rimanda ad un assetto di comando mentre, più in generale, nei sistemi occidentali di assistenza è la rispondenza a logiche di *New Public Management* – allora prevalgono le economie gestionali mutate dal settore privato e orientate al risultato.

In sostanza, si rifiuta il culto dell'efficienza e della produttività in settori come la sanità e il sociale dove, piuttosto, dovrebbe prevalere l'attenzione al benessere individuale e collettivo.

Il terzo ed ultimo ambito di critica riguarda il sistema di formazione universitaria, anch'esso concentrato sulla malattia e non sulla persona malata. Il modello medico dominante instilla negli studenti "un'incredibile arroganza [...] insegnando loro che gli esseri umani sono solo complesse macchine biochimiche. Anche in Italia la sottovalutazione dei valori umani inizia proprio nella facoltà di medicina, dove si selezionano i futuri medici in base a conoscenze nel campo della fisica, della chimica, della biologia, ignorando tutto l'apporto delle scienze umane. Così facendo viene avviato un indottrinamento volto a "trascurare i valori dell'umanesimo che genererà medici perfettamente formati ad utilizzare le tecnologie, ma di fatto deformati nei confronti delle sofferenze esistenziali".

Il volume non si concentra soltanto sull'analisi critica dei modelli dominanti nel welfare assistenziale, ma contiene, anche, molteplici soluzioni e proposte orientate a promuovere l'esigibilità dei diritti sociali.

Tra queste, il budget di salute – paniere di risorse e opportunità utile a promuovere interventi globali e mirati per persone con bisogni sociosanitari complessi – come migliore soluzione per integrare, finalmente, il sistema sanitario con quello sociale attraverso la fusione a monte delle risorse economiche e umane.

Centrale anche il processo di deistituzionalizzazione della persona, reso possibile dal passaggio dal sistema aziendalistico-sanitario ai saperi sociali e responsabile della virtuosa trasformazione delle RSA in comunità ispirate all'accompagnamento e alla condivisione. Soltanto attraverso questo cambiamento di paradigma sarebbe possibile sostenere l'inserimento delle persone chiuse negli istituti assistenziali, di cura delle malattie mentali o relegate a casa propria, in luoghi di convivenza accogliente gestite nella logica di servizi territoriali aperti. L'alternativa a grandi strutture di profilo ospedaliero dovrebbe, quindi, puntare su modelli abitativi di tipo familiare dove si pratica una reale personalizzazione degli interventi.

Infine, si propone un superamento dell'organizzazione dei servizi per target di utenza (anziani, minori ecc.) aderendo al modello alternativo delle reti territoriali di appartenenza. Proposta rivoluzionaria che, muovendo da relazioni di tipo reticolare presenti in un dato territorio, dovrebbe affrontare i problemi sociali non a partire dalla fisionomia dei bisogni (appunto per target), ma dalla tipologia delle risposte costruite in base alle molteplici connessioni e modalità di cooperazione dei sistemi e degli attori locali.

## Annalisa Turchini

INAPP

## La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche

Chiara Saraceno, David Benassi, Enrica Morlicchio - il Mulino, 2022, pp.256

La povertà è una condizione da ascrivere a caratteristiche legate all'individuo, scarso impegno, capacità deficitarie oppure a fattori esogeni? All'apparenza, può sembrare una domanda retorica. La letteratura socioeconomica e la comunicazione di massa presentano spesso contributi volti a descrivere i poveri e/o i nuovi poveri delineandone perlopiù caratteristiche individuali: bassa scolarizzazione, residenti in aree 'deprese', percettori di basso reddito. Le politiche suggerite per migliorarne la situazione sembrano soffrire di uno 'scollamento' tra richieste del singolo e quelle del mondo del lavoro. Il testo di Saraceno, Benassi e Morlicchio cerca di ampliare questa visione di fondo, partendo dal presupposto che la povertà è una condizione multidimensionale e multifattoriale, ossia, si esprime in diversi ambiti ed è determinata da numerose variabili. Non a caso, gli Autori utilizzano come filo conduttore del libro il concetto chiave di 'regime di povertà', intendendo con esso: "[...] (la) costellazione di elementi macro e micro che generano specifici rischi di povertà, che a loro volta colpiscono soprattutto specifici gruppi sociali e configurazioni familiari" (p. 8).

Questo costrutto fornisce l'intelaiatura su cui si dipana il testo, risultato di una indagine comparativa a livello europeo. Articolato in sei capitoli, la prima parte è dedicata all'impianto teorico-metodologico. Si parte con la definizione delle dimensioni e delle caratteristiche dei regimi di povertà (Cap. 1) come risultato dell'interazione tra istituzioni regolative formali e informali (famiglia, mercato del lavoro, welfare state e ruolo delle organizzazioni sociali). Si prosegue con la costruzione della definizione operativa di povertà e una panoramica delle risposte che i vari regimi di povertà hanno dato in concomitanza della crisi del 2008 e della pandemia (Cap. 2). Questo permette di collocare l'Italia in un contesto europeo, mentre i capitoli successivi si focalizzano sulla realtà italiana. La ricostruzione delle motivazioni storiche dei diversi regimi di povertà nel nostro Paese viene espletata avvalendosi di un approccio che si potrebbe definire a tutto tondo. Oltre a dati meramente statistici vengono affiancati richiami a testi letterari, nonché ad atti parlamentari (si veda, ad esempio, l'Inchiesta sulla miseria del 1953). Quest'approccio fornisce al lettore una visione non solo tecnica sul tema, ma chiarisce anche quale fosse la percezione pubblica sul tema, che dal Dopoguerra agli anni Ottanta ha mostrato vari scenari: dalle difficoltà negli anni della ricostruzione post bellum, alla ripresa segnata dal boom economico, fino alla crisi economica degli anni Settanta. Il capitolo 4, il più tecnico del libro, ci porta dagli anni Novanta alla crisi pandemica. Vengono analizzati gli impatti sulla popolazione di scelte politiche (svalutazione della Lira) e di contesto (crisi del 2008, Covid): sono presentati gli andamenti dell'incidenza della povertà relativa nelle varie aree geografiche, così come il rischio di esclusione sociale di 'nuovi poveri'. Nel 5 capitolo si analizzano in profondità le caratteristiche dei tre gruppi sociali che risultano maggiormente a rischio povertà: i lavoratori poveri (non basta avere un lavoro per vivere decorosamente), i minorenni (la sicurezza economica e la possibilità di raggiungerla sembra essere ad uso solo delle generazioni precedenti), gli stranieri (sia i nuovi arrivati che gli 'storici'). L'ultimo capitolo si incentra sullo sviluppo delle politiche di contrasto alla povertà. Partendo dai presupposti presenti nella nostra Costituzione, si ricostruiscono le forme di tutela, sia assistenziali che di protezione sociale rispetto ad eventi negativi (come, ad esempio, la perdita del lavoro), che si sono succedute sino ad oggi, mettendone in luce, accanto agli aspetti positivi, la natura frammentata e a volte contraddittoria di cui sono portatrici.

In conclusione, in un Paese dove la mobilità sociale ascendente è storicamente bassa, il rischio di essere risucchiati verso situazioni di disagio è, in concomitanza di crisi socioeconomiche, molto elevato. Affrontare il tema della povertà senza comprenderne la natura strutturale comporta il rischio di politiche miopi e di corto raggio. La lettura de *La povertà in Italia* può, pertanto, agevolare il decisore politico verso un operato più efficace.



Sante Marchetti

INAPP

## Il lavoro cambia e i giovani che fanno? Tra struttura, aspirazioni e percezioni

Sonia Bertolini, Camilla Brogna, Sara Romanò (a cura di) - Franco Angeli, 2022, pp.277

Il volume curato dalle sociologhe Bertolini, Brogna e Romanò ha il pregio di favorire il dialogo tra accademici, funzionari pubblici e operatori su una tematica cruciale come quella del rapporto tra giovani e trasformazioni del lavoro in Italia. Il corposo volume consiste nell'introduzione delle tre Autrici e in altri dodici capitoli di diversi Autori che analizzano il binomio giovani e lavoro da molteplici punti di vista. Data la varietà di tematiche, cornici teoriche, fonti e metodologie utilizzate, diversi potrebbero essere i criteri per dare una chiave di lettura dei capitoli. Questa recensione li suddivide in due sottoinsiemi: quelli che presentano fotografie 'macro-quantitative' del mercato del lavoro e quelli che offrono prospettive 'micro-qualitative'. Di seguito se ne esaminano alcuni, per poi trarne delle considerazioni finali.

Il secondo capitolo, scritto da Chiozza, Mattei e Torchia, analizza le dinamiche di partecipazione dei giovani nel mercato del lavoro attraverso le comunicazioni obbligatorie all'Inps che i datori di lavoro devono fare ogniqualvolta attivano, modificano o cessano il contratto di lavoro di un dipendente. Sono state analizzate le comunicazioni obbligatorie per i giovani dai 19 ai 34 anni dal 2010 al 2019. Ne emerge un quadro molto articolato il cui dato di fondo è un aumento importante dei contratti a tempo determinato con picchi in concomitanza delle riforme volte a incentivarli come la Legge Fornero 2012 e il decreto Poletti 2014. Guardando invece alle attivazioni per settore, si registra una crescita dei contratti in attività del terziario a basso valore aggiunto, come quelle di alloggio e ristorazione, arrivati a rappresentare nel 2020 quasi il 20% del totale dei nuovi contratti, contro l'11% delle attività manifatturiere.

Il terzo capitolo a cura di Colombarolli, Filandri e Pasqua si occupa invece dei cosiddetti *working poors* fenomeno che viene studiato intersecando reddito individuale e caratteristiche del nucleo familiare (n° di percettori di reddito, numero di persone a carico). Ad esempio, a parità di salario due lavoratori potrebbero trovarsi l'uno a rischio povertà e l'altro meno, se il primo ha un'intera famiglia a carico mentre il secondo no. I dati utilizzati provengono dall'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane che la Banca d'Italia conduce ogni due anni analizzando il sotto-campione dai 25 ai 34 anni dal 1993 al 2016. Le Autrici mostrano come alla doppia segmentazione del mercato del lavoro (occupati/disoccupati e stabili/precari) si sommino divari territoriali Nord-Sud per cui "nelle regioni meridionali una famiglia giovane in cui è occupato almeno un componente ha una probabilità di trovarsi in una situazione di povertà relativa tre volte maggiore di un'analoga famiglia residente al Centro-Nord" (p. 76).

Nel settimo capitolo scritto da Romanò, Ghiselli e Girotti, si parla invece di tirocini curriculari ed extra-curriculari attingendo dall'enorme mole di dati posseduti da AlmaLaurea. Tramite questi dati è possibile ricostruire la carriera universitaria e professionale dei laureati nel primo quinquennio dopo l'ottenimento del titolo. Le Autrici si chiedono se i tirocini diminuiscano il rischio di trovarsi in una situazione lavorativa di sovra-istruzione. Il saggio è rilevante perché non esistono molti studi longitudinali sul tema. I dati mostrano che per la coorte dei laureati del 2014 la probabilità di sovra-istruzione è molto frequente (44% ad un anno dalla laurea) con differenze per titolo di studio, classe sociale e genere, ma diminuisce all'aumentare del tempo trascorso dalla laurea. Significativamente, dai dati in possesso si rileva che i tirocini diminuiscono il rischio di disoccupazione ma non quello di sovra-istruzione, in altre parole aumentano l'occupabilità ma non la coerenza occupazionale.

Un altro gruppo di capitoli affronta la tematica giovani e lavoro con approcci più qualitativi. Tra questi, Valeria Breuker si è chiesta se, anche alla luce dei processi di globalizzazione e quarta rivoluzione industriale, le competenze richieste agli ingegneri siano cambiate e in particolare se vengano maggiormente richieste le cosiddette *soft skills*. Per farlo ha effettuato diverse interviste semi-strutturate e focus group a responsabili delle risorse umane in provincia di Trento oltre che ad esperti di alcune università italiane. Dalle interviste



emergono differenze tra PMI e grandi aziende e tra aziende che operano sul mercato nazionale e su quelli internazionali. Ad esempio, le piccole aziende selezionate hanno legami internazionali e, dato il numero ridotto di dipendenti, spesso richiedono ai giovani laureati di ricoprire più ruoli. Quindi le *soft skills* come la flessibilità e la conoscenza di altre lingue sarebbero molto apprezzate, ma la collocazione delle aziende fuori dal contesto urbano le penalizza nel reclutare giovani ingegneri. Nelle grandi aziende (>250 dipendenti) assumere profili che parlano lingue straniere o hanno maturato esperienze di studio all'estero sembra invece essere la norma ma, essendo il numero di dipendenti con queste caratteristiche maggiore, chi svolge attività più qualificate è già presente in azienda e quindi i giovani lavoratori tenderanno ad essere sovra-istruiti, specialmente all'inizio di carriera.

Nel capitolo scritto da Annalisa Dordoni si presentano i risultati di una ricerca qualitativa su cosa avviene quando i giovani entrano nel mercato del lavoro; nello specifico, l'Autrice ha intervistato giovani lavoratori del settore delle vendite al dettaglio in due *global cities*: Milano e Londra. L'approccio teorico utilizzato interseca la letteratura di sociologia del lavoro con quella degli *youth studies*. Dal testo emergono interessanti elementi e spunti di riflessione. Ad esempio, diversi intervistati sembrano essersi 'adagiati' sul proprio lavoro di commesso rinunciando a prendere in considerazione possibilità di emancipazione come quella di tornare a studiare per accrescere le proprie competenze e conseguire nuovi titoli di studio. Significativamente, molti degli intervistati sembrano essere inconsapevoli delle cause sottostanti o strutturali della loro condizione di precarietà quali la flessibilizzazione del mercato del lavoro, le origini familiari umili o il sottofinanziamento del diritto allo studio.

Infine, Goglio e Bertolini hanno studiato l'utilizzo da parte dei giovani dei *Massive Online Open Courses*, i cosiddetti MOOC, corsi di formazione online di livello universitario, come strumento di formazione di nuove competenze o di riqualificazione professionale. Se i MOOC sono stati studiati dalla sociologia dell'istruzione, l'angolo di lettura proposto da Goglio e Bertolini rappresenta sicuramente un contributo originale. La base empirica è costituita da 18 interviste di persone iscritte a dei MOOC. Quello che emerge è una grande varietà nelle motivazioni che portano a seguire questi corsi, i minori costi di iscrizione rispetto ai corsi tradizionali, la semplice curiosità e volontà di accumulare esperienze sul *curriculum vitae* fino a percorsi mirati per acquisire competenze specifiche per professioni a cui si ambisce. Tuttavia, le Autrici sottolineano come, nonostante le minori barriere all'ingresso di costi di iscrizione e geografiche (i corsi si seguono da casa, non hanno una sede fisica), "[i MOOC] rimettano al centro le disuguaglianze [...] solo coloro che posseggono maggiori risorse culturali e socio economiche sono in grado di individuare il corso che è in grado di dare loro quella competenza specifica" (p. 173).

In conclusione, il libro ha sicuramente il merito di illuminare diversi aspetti del complesso binomio giovani e lavoro andando oltre le semplificazioni del dibattito mediatico. Moltissimi sono gli spunti interessanti, da quello, ad esempio, sulle autoriflessioni degli intervistati sul proprio lavoro (o percorso di formazione), fino alle competenze in evoluzione richieste dal mercato in alcuni settori. Tra i dati di fondo che emergono se ne evidenziano principalmente due: primo, la giovinezza ha sempre più 'confini mobili' e un mercato del lavoro sempre più precario, in cui si combinano disuguaglianze territoriali e di genere, non aiuta i giovani a trovare una stabilità economica e sociale; secondo, in linea con una letteratura ormai copiosa, i tentativi di deregolamentazione del mercato del lavoro non sono riusciti a ridurre i tassi di disoccupazione ma, anzi, hanno aggravato problemi come i bassi salari e il rischio di sovra-istruzione.

## Emanuele Nebbia Colomba

Sapienza Università di Roma

## Participatory Governance and Cultural Development. An empirical Analysis of European Capitals of Culture

Desirée Campagna - Palgrave Macmillan, 2022, pp.255



Il tema della governance partecipativa è tornato recentemente in auge, soprattutto in Italia, a seguito della riforma del Codice del Terzo settore (D.Lgs. n. 117/2017) e della diffusione di pratiche di co-programmazione e co-progettazione che coinvolgono, in un senso più ampio, la partecipazione della società civile alla pianificazione e alla realizzazione di progetti diretti alla comunità di appartenenza. Il saggio di Desirée Campagna si focalizza sull'analisi di esperienze precedenti a tale riforma e attinge ai progetti realizzati nell'ambito del programma *European Capitals of Culture* (ECoC) che nel 2013 ha interessato le città di Marseille-Provence (Francia) e Košice (Slovacchia). I temi legati alla partecipazione della cittadinanza per lo sviluppo culturale delle città, qui approfonditi, sono molto vicini a quelli legati all'amministrazione condivisa che sta interessando la recente diffusione di tali pratiche ed è quindi particolarmente interessante leggere questa approfondita analisi che si caratterizza per un quadro metodologico e concettuale robusto e ricco di spunti riflessivi. Nei primi due capitoli si delinea un quadro concettuale adatto a misurare l'impatto della governance partecipativa sullo sviluppo culturale, partendo dalla definizione stessa di *cultural sustainable development* e attingendo allo schema tridimensionale dello spazio istituzionale (*representation, communication and power delegation*) proposto da Fung (2006)<sup>1</sup> per classificare e misurare la *participatory governance*. Altri schemi teorici vengono applicati per completare una lettura che esaurisca tutte le tematiche legate alla partecipazione attiva, come lo *structured stakeholder mapping approach* di Newig *et al.* (2013)<sup>2</sup>, utile a definire gli attori – potenziali e reali – di tale partecipazione. La relazione tra *participatory governance* e *cultural development* è poi affrontata sul piano teorico attraverso il confronto con due tesi appartenenti alla *Democratic Theory*: la *self-transformation thesis* (Warren 1992)<sup>3</sup> e la *pragmatic conception of democracy* (Fung 2007)<sup>4</sup>, approfondite nel capitolo 2. All'interno di queste dinamiche, i meccanismi causali sono poi spiegati secondo tre diversi contesti in cui si applica il dialogo tra proponente e stakeholder: *complete trust*; *partial trust*; *mistrust*. Ovviamente ognuno di questi contesti porta a diversi livelli di sviluppo culturale ovvero alla creazione di situazioni di conflitto senza sviluppo culturale, laddove non si sia verificata reale condivisione degli obiettivi e dei mezzi. I quesiti posti dall'autrice riguardano principalmente tre aspetti: capire 'chi' è titolato a partecipare in queste progettualità, a livello individuale e di comunità (quindi anche definire il concetto di 'comunità'); 'come' la partecipazione può essere promossa nel processo di decision making; determinare gli effetti positivi della partecipazione – se presenti – nello sviluppo di politiche culturali. Rispetto quest'ultimo punto gli studi empirici, infatti, non sono concordi e non mancano letture critiche riguardo ai possibili effetti negativi della partecipazione. I casi studio selezionati, a cui vengono applicate le metriche dello spazio istituzionale tridimensionale (rappresentazione, dialogo, delega di potere), fanno riferimento a una selezione dei 14 progetti del programma Quartiers Creatifs di Marsiglia e ad alcune iniziative legate allo SPOTs Program di Košice, finalizzato, quest'ultimo, a trasformare sette edifici abbandonati nella periferia della città in *cultural hotspots*. In particolare, vengono analizzate due progettazioni in cui viene rilevata la presenza di *complete trust*: PARCeque Project a Marsiglia e Exchanger Obrody a Košice (Cap. 4); e due progettazioni in cui manca una visione condivisa (Cap. 5):

1 Fung A. (2006), Varieties of participation in complex governance, *Public Administration Review*, 66(s1), pp.66-75.

2 Newig J., Adzersen A., Challies E., Fritsch O., Jager N. (2013), *Comparative analysis of public environmental decision-making processes. A variable-based analytical scheme*, INFU Discussion Paper n.37/13, Lüneburg, Institute for Environmental and Sustainability Communication <<https://bit.ly/467pQYW>>.

3 Warren M.E. (1992), Democratic theory and self-transformation, *American Political Science Review*, 86, n.1, pp.8-23.

4 Fung A. (2007), Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement, *American Political Science Review*, 101, n.3, pp.443-458.

Jardins Possibles a Marsiglia, in cui il *mistrust* emerso appare come tratto caratteristico della relazione tra gli attori coinvolti, e Exchanger Važecká a Košice implementato in un ambiente di consenso parziale. Per ogni caso studio analizzato, l'Autrice traccia un'approfondita analisi del contesto di riferimento, ricostruendo, ove necessario, alcuni passaggi fondamentali precedenti all'introduzione dei progetti del 2013 e andando poi a dettagliare gli obiettivi delle iniziative, i passaggi causali individuati sia nelle fasi precedenti la formazione del consenso (il promotore invita gli attori coinvolti in dialoghi aperti alla definizione della progettazione) che in quelle successive, riconducibili essenzialmente ad una triplice casistica: dove in presenza di consenso i partecipanti acquisiscono nuove capacità per comprendere i bisogni degli altri portatori di interessi e sviluppano una comprensione reciproca; in presenza di parziale consenso i partecipanti sviluppano un senso di appartenenza dell'iniziativa, esacerbando così la separazione fra gruppi inclusi e gruppi esclusi dal processo; infine, nei casi di dissenso/conflitto i partecipanti contestano l'iniziativa pubblica e smettono, quindi, di supportarla. Le risposte alle domande di ricerca vengono proprio da queste evidenze e dimostrano che in presenza di consenso vengono dimostrate le ipotesi della *self-transformation theory*, che vede nella governance partecipativa una preconditione per lo sviluppo culturale, attraverso la costruzione di *capacity building*, la legittimazione delle iniziative e l'incremento di capitale sociale. In assenza di consenso, sia sotto forma di assenza totale che di 'consenso opportunist', non avviene un reale sviluppo a lungo termine del territorio e le azioni messe in atto danno luogo, nel primo caso a conflitti ed eventuali soluzioni alternative ma lontane dallo sviluppo culturale, nel secondo caso a produzioni isolate di cultura ma senza coesione sociale che, nel lungo termine, risultano insostenibili. Il saggio si propone, quindi, come uno strumento, testato su basi empiriche, per valutare l'impatto della partecipazione di processi decisionali, non solo in ambito culturale. A tal fine si pone come scopo quello di individuare gli effetti di lungo termine dei progetti partecipati nell'ambito dello sviluppo culturale dei territori, andando a colmare quel vuoto relativo ai nessi causali che legano le pratiche partecipative agli effetti positivi osservati da altri studiosi. Sicuramente l'aver indagato sui fallimenti, l'aver individuato nella presenza del consenso uno dei caratteri dirimenti e l'aver attinto a una vasta fonte di riferimenti teorici e analisi empiriche, fa di questo testo un prezioso manuale a cui attingere per affrontare il tema della governance partecipativa.

**Marco Marucci**

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.gov.it](mailto:sinappsi@inapp.gov.it).

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.

1 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

**Sinappsi**

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinappsi*, 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>>

## Call for Papers - SINAPPSI n. 1/2024

### Lavoratori essenziali, lavoratori deboli: dopo la pandemia

Guest editors: *Maurizio Ambrosini, Guglielmo Meardi, Michele Raitano*

La pandemia da Covid-19 ha imposto nel dibattito internazionale un tema che, passata la fase più critica dell'emergenza, rischia di essere accantonato: quello dei lavori cruciali e dei lavoratori e lavoratrici che svolgono compiti essenziali per il funzionamento quotidiano e non di rado per la stessa sopravvivenza della società. I lavoratori del settore sanitario sono l'esempio più evidente, ma la pandemia ci ha obbligato a riconoscere la rilevanza sociale di diverse altre categorie di lavoratori, a cui è stato chiesto di rimanere al proprio posto e di continuare a svolgere le loro mansioni anche quando il rischio di contagio era più alto: addetti alla pulizia e igienizzazione, corrieri, fattorini, lavoratori agricoli, assistenti familiari degli anziani, operatori assistenziali, commessi della grande distribuzione, lavoratori della catena di produzione e commercializzazione del cibo...

Questi lavoratori sono spesso anche lavoratori deboli, sotto il profilo della stabilità, delle tutele, delle ricompense, del riconoscimento sociale. Di conseguenza, in parecchie occupazioni essenziali gli immigrati sono sovra rappresentati, compresi i lavoratori in condizione legale dubbia o irregolare.

Questo fascicolo della rivista intende raccogliere analisi statistiche e lavori di ricerca su questo ampio e articolato settore del mercato del lavoro, focalizzati sulle condizioni di lavoro, i problemi di tutela, i cambiamenti in corso, le prospettive, i possibili miglioramenti.

In particolare, si sollecitano contributi che analizzino gli sviluppi avvenuti durante e dopo la pandemia, per esaminare se e quanto la ridefinizione nel dibattito pubblico di certe professioni come "essenziali" abbia comportato cambiamenti nelle condizioni lavorative, nelle politiche a riguardo, o nei processi di rappresentanza, o sia rimasta un mero artificio retorico/linguistico. Saranno infine apprezzati contributi che illustrino la situazione di altri paesi o propongano analisi comparative.

Nell'ambito di queste tematiche, si sollecita la presentazione di saggi originali e non sottoposti ad altre riviste di lunghezza compresa tra le **5.000 e le 8.000 parole** per la pubblicazione nel numero 1/2024. I saggi dovranno pervenire alla redazione di Sinappsi ([sinappsi@inapp.gov.it](mailto:sinappsi@inapp.gov.it)) entro il **31 dicembre 2023**, per essere avviati al referaggio (*double blind peer review*) a seguito di accettazione da parte del Comitato scientifico/editoriale della rivista.

#### CONTATTI

La Redazione: [sinappsi@inapp.gov.it](mailto:sinappsi@inapp.gov.it)

## Call for Papers – SINAPPSI n. 2/2024

### Sviluppo tecnologico, digitalizzazione, qualità del lavoro e relazioni industriali

Guest editors: *Tiziana Canal, Giorgio Gosetti, Matteo Luppi*

#### Contesto

Sviluppo tecnologico e innovazione digitale, trasformazione dei modelli organizzativi, smart working, evoluzione della produttività e del costo del lavoro, ristrutturazioni e delocalizzazioni produttive, sono solo alcuni esempi delle sfide contingenti e future che sta attraversando la società dei lavori (Accornero 1997), de-standardizzata, ibrida, eterogenea, polarizzata. Al riguardo, le analisi sul potenziale trasformativo della rivoluzione tecnologica e digitale, negli ultimi dieci anni, hanno proposto soprattutto una lettura di tipo quantitativo nel tentativo di presagire e/o monitorare i cambiamenti nei livelli e nelle caratteristiche occupazionali (Adams 2018; Goos 2018). Il potenziale rischio della perdita di posti di lavoro o di crisi aziendali e settoriali ha permeato, in tal senso, il dibattito politico nazionale e internazionale.

I processi di mutamento tecnologico in atto, tuttavia, rimettono al centro l'organizzazione del lavoro e quindi quei presupposti organizzativi in grado di generare differenti livelli di qualità del lavoro (Gallino 1983; La Rosa e Cecere 1983) e della vita lavorativa (Gosetti 2022). Le tecnologie di ultima generazione possono infatti essere diversamente declinate e quindi agire orientando i modelli organizzativi in diverse direzioni, ridisegnando la divisione del lavoro, i meccanismi operativi, il profilo del contenuto del lavoro e delle competenze dei lavoratori. La società dei lavori è anche la società dei lavori ibridi, dei lavori che perdono i tradizionali confini settoriali e di inquadramento.

Di recente, soprattutto con la diffusione delle piattaforme digitali di lavoro, ma anche per effetto della sperimentazione su vasta scala del lavoro da remoto, la discussione si è ampliata ed articolata, comprendendo e prevedendo vecchie e nuove questioni in relazione al processo di digitalizzazione: condizioni di lavoro, forme di regolazione, salute e sicurezza, governance, relazioni industriali ecc. Al riguardo, per le relazioni industriali si aprono nuovi margini d'azione rispetto alle modalità e ai contenuti della rappresentanza. In particolare, proprio l'introduzione delle tecnologie digitali apre di fatto nuovi spazi per la progettazione organizzativa, e conseguentemente per intervenire sul disegno della qualità del lavoro, spazi che possono essere occupati anche dal confronto fra le parti nell'ambito delle relazioni industriali (Carrieri e Feltrin 2016). Al contempo, gli stessi attori delle relazioni industriali sono sollecitati a un cambiamento organizzativo al loro interno e all'individuazione di strategie e modalità di azione per intervenire efficacemente in tale nuovo scenario (Diamond e Freeman 2002). Da questo punto di vista è sempre più necessario, per gli studiosi e per coloro che operano sul campo, individuare i contenuti delle traiettorie di cambiamento, il loro carattere contingente o strutturale.

#### Tematiche per i contributi

Il numero tematico 2/2024 intende ospitare contributi che riflettano sulla relazione fra lo

sviluppo tecnologico e digitale nel lavoro e le nuove forme di rappresentanza e protezione sociale. Per i lavoratori e i datori di lavoro, in molti luoghi e in tutti i settori, la tecnologia digitale offre maggiori opportunità, ma presenta anche maggiori sfide e rischi in termini di qualità del lavoro, si pensi ai già citati aspetti legati alla salute e sicurezza, al tema del controllo e/o sorveglianza dei lavoratori (Ball 2021), al ruolo della contrattazione collettiva, soprattutto di secondo livello. Alimentata da un approccio fortemente interdisciplinare alle questioni sopra evocate, la call sollecita contributi di autori provenienti da ambiti diversi che, avendo a mente la qualità del lavoro, affrontino i seguenti temi:

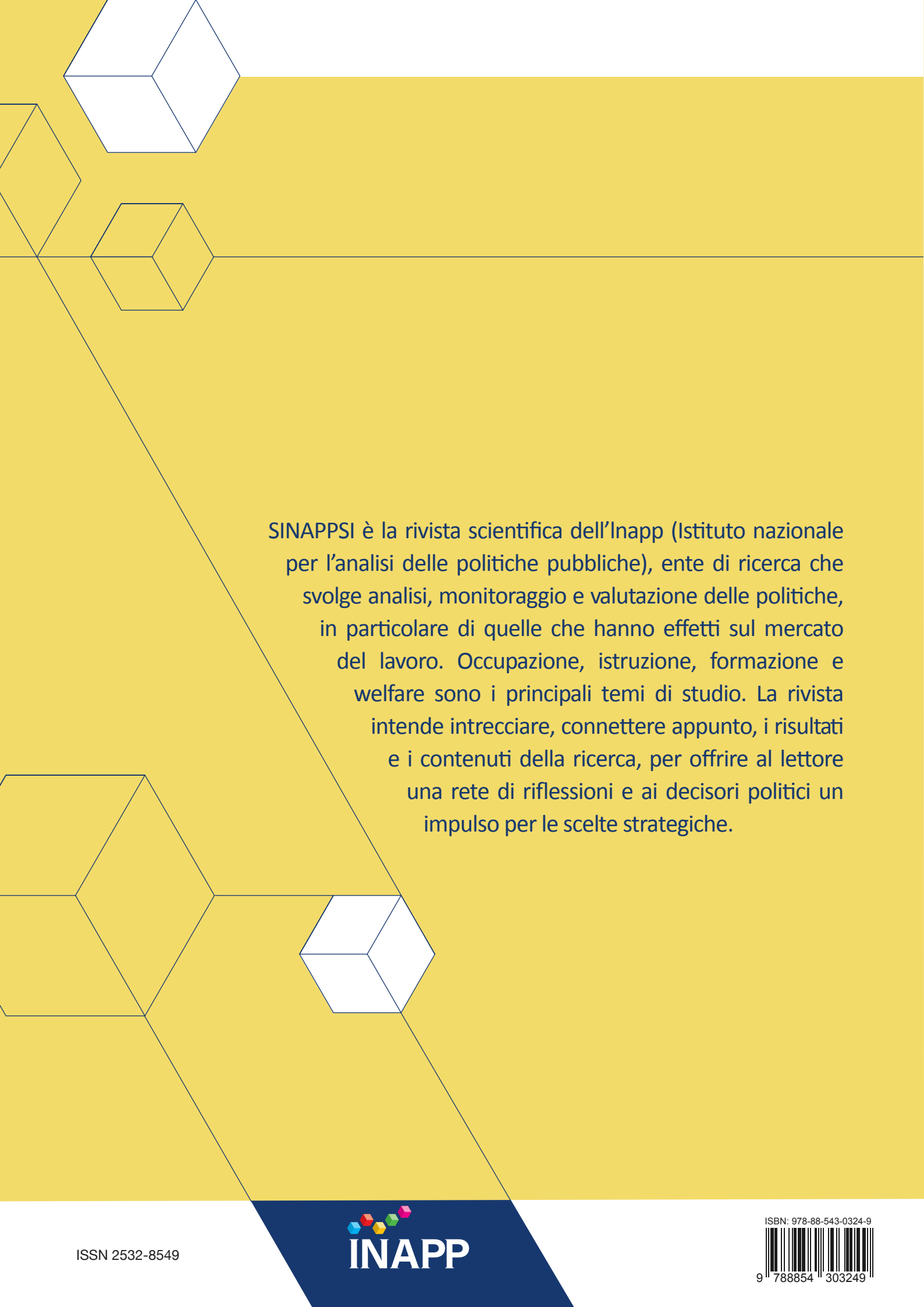
- digitalizzazione, contrattazione collettiva; outsourcing e relazioni industriali;
- digitalizzazione, outsourcing e relazioni industriali;
- trasformazione tecnologica e digitale, rappresentanza collettiva e partecipazione diretta;
- innovazione tecnologica ed evoluzione dei diritti sindacali;
- sviluppi dell'IA, modelli innovativi di workforce management e qualità del lavoro.
- nuove tecnologie, contenuti cognitivi delle prestazioni, autonomia, ruolo del risultato;
- ICT e digitalizzazione, produttività, nuova organizzazione del lavoro, flessibilità oraria e riduzione degli orari di lavoro.

Nell'ambito di queste tematiche, si sollecita la presentazione di saggi originali e non sottoposti ad altre riviste di lunghezza compresa **tra le 5.000 e le 8.000 parole** per la pubblicazione nel numero 2/2024. I saggi dovranno pervenire alla redazione di Sinappsi ([sinappsi@inapp.gov.it](mailto:sinappsi@inapp.gov.it)) entro il **15 gennaio 2024**, per essere avviati al referaggio (double blind peer review) a seguito di accettazione da parte del Comitato scientifico/editoriale della rivista.

## CONTATTI

La Redazione: [sinappsi@inapp.gov.it](mailto:sinappsi@inapp.gov.it)





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.