



Unione europea
Fondo sociale europeo

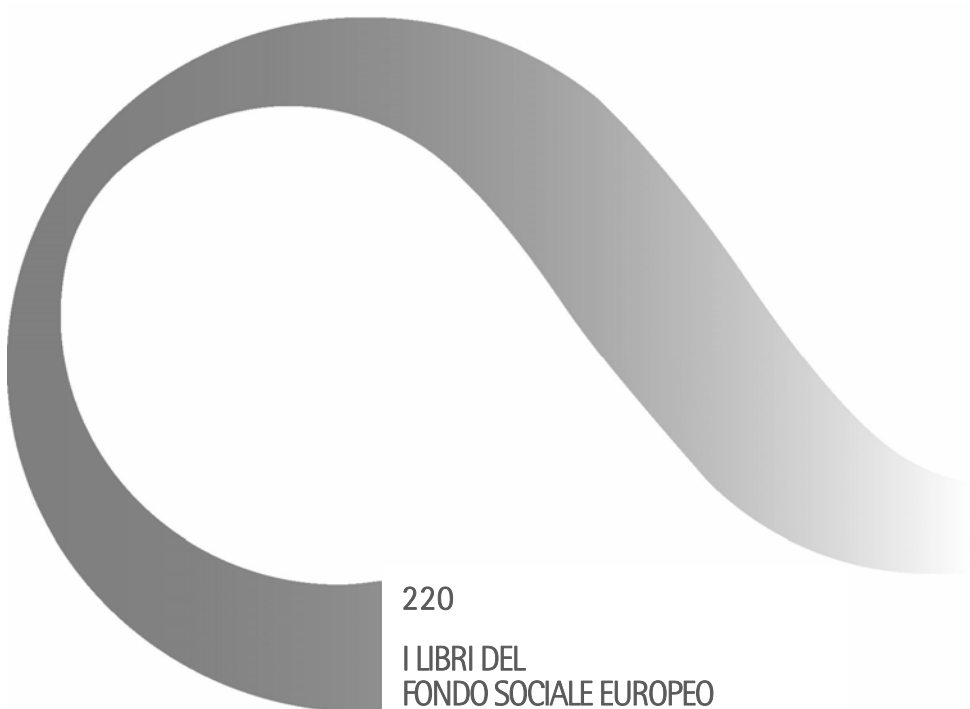


220
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

CRISI ECONOMICA E SQUILIBRI TERRITORIALI

UNA LETTURA MULTIDIMENSIONALE
DEI CONTESTI REGIONALI

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI



220

I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

ISSN: 1590-0002

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

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

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
Web: www.isfol.it

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

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



ISFOL

CRISI ECONOMICA E SQUILIBRI TERRITORIALI

UNA LETTURA MULTIDIMENSIONALE
DEI CONTESTI REGIONALI



La pubblicazione raccoglie i risultati dell'attività "Analisi del contesto territoriale dei mercati del lavoro e profilazione dell'utenza potenziale degli Spi in merito a criticità specifiche" prevista all'interno del Progetto "Monitoraggio dei servizi dell'impiego" finanziato dal Fondo sociale europeo nell'ambito del Programma operativo nazionale "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" (PON SPAO), a titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Asse Occupazione, Priorità di investimento 8vii, in attuazione del Piano di attività Isfol 2015 di competenza della Direzione generale per le politiche attive, i Servizi per il Lavoro e la formazione.

Il volume è a cura di: *Francesca Bergamante*

Autori: *Francesca Bergamante* (Introduzione, cap. 6, Conclusioni), *Tiziana Canal* (cap. 2), *Simona Carolla* (parr. 4.1, 4.3, 4.4), *Francesco Manente* (parr. 4.1, 4.2, 4.4), *Luca Mattei* (cap. 1), *Rosario Murdica* (cap. 1), *Massimo Resce* (cap. 3), *Giuliana Tesauro* (cap. 5).

Testo chiuso a dicembre 2015

Pubblicato a ottobre 2016

Coordinamento editoriale: *Pierangela Ghezze e Paola Piras*

Editing grafico: *Anna Nardone*

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

Alcuni diritti riservati [2016] [ISFOL].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

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



ISBN 978-88-543-0114-6

Indice

Introduzione	7
1. Il capitale umano	11
1.1 Introduzione.....	11
1.2 L'istruzione.....	13
1.3 L'abbandono scolastico	19
1.4 Attrattività delle università	24
1.5 Apprendimento permanente e formazione.....	27
1.6 Riflessioni conclusive	31
2. La competitività del tessuto produttivo locale	33
2.1 Introduzione.....	33
2.2 Il ruolo dell'Europa nello sviluppo della competitività regionale	34
2.3 La competitività regionale italiana	41
2.3.1 Nuove tendenze nei settori produttivi italiani durante la crisi	41
2.3.2 La competitività regionale: fra alto investimento in innovazione e bassa spesa in R&S.....	45
2.4 Riflessioni conclusive	53
3. Evoluzione delle politiche per il mercato del lavoro in Italia durante la crisi	55
3.1 Introduzione.....	55
3.2 Politiche per il mercato del lavoro nella comparazione internazionale	57
3.2.1 La spesa in politiche per il mercato del lavoro rapportata al PIL.....	58
3.2.2 La spesa in politiche per il mercato del lavoro rapportata alle persone in cerca di lavoro.....	60
3.3 Dinamiche nazionali e territoriali delle politiche per il mercato del lavoro	64
3.3.1 La composizione delle politiche del mercato del lavoro in Italia.....	64
3.3.2 Analisi delle dimensioni e delle dinamiche territoriali	74
3.4 Riflessioni conclusive	86

4.	Il mercato del lavoro in Italia e la struttura dell'occupazione	89
4.1	Introduzione.....	89
4.2	Un quadro dei principali indicatori del mercato del lavoro.....	90
4.2.1	L'Italia nel quadro europeo.....	90
4.2.2	Dinamica del mercato del lavoro nelle regioni italiane	93
4.3	Struttura dell'occupazione	104
4.3.1	Un'analisi di contesto delle principali caratteristiche della struttura occupazionale Italiana.....	104
4.3.2	Gli andamenti regionali dell'occupazione per genere	108
4.3.3	l'occupazione autonoma e dipendente.....	112
4.3.4	Caratteristiche dell'occupazione dipendente non standard: i dipendenti a termine e part-time	115
4.3.5	Il part-time involontario.....	119
5.	Sostenibilità e disuguaglianza.....	125
5.1	Introduzione.....	125
5.2	Equità sociale e distributiva	128
5.2.1	Le disuguaglianze nei redditi e la soddisfazione per la situazione economica.....	135
5.3	La sostenibilità nel tempo.....	141
5.4	Prestazioni e contributi sociali.....	147
5.5	Riflessioni conclusive	154
6.	Uno sguardo d'insieme ai contesti regionali	157
6.1	Un'analisi sintetica	157
6.2	Risultati e analisi delle dimensioni.....	159
	Conclusioni	167
	Bibliografia.....	171

Introduzione

La politica di coesione europea è orientata alla riduzione delle disparità economiche e sociali e punta alla realizzazione di un processo di convergenza tra paesi. Il concetto di convergenza è tuttavia certamente complesso e su questo tema sembra quanto mai utile richiamare la visione della relazione tra centro e periferia. Questo rapporto è stato ampiamente discusso nell'ambito del dibattito sul processo d'integrazione europea al fine di identificare e distinguere in modo preciso i territori del centro da quelli periferici. Sembra opportuno riprendere alcune concettualizzazioni che, seppur teorizzate molti anni orsono, si ripresentano in modo forte per la loro attualità; la congiuntura economica negativa segue anni di crescita (economica, finanziarie e occupazionale) e impone una nuova riflessione sulla direzione dei cambiamenti in atto e sul differente impatto tra i diversi territori.

Già nel 1977, al fine di costituire elementi di riflessione nell'approccio empirico alla determinazione della relazione centro-periferia si individuavano tre caratteristiche dei luoghi periferici utili alla loro identificazione: la distanza fisica dal centro, un'allocazione delle risorse economiche, politiche e culturali rispetto al centro ed infine la dipendenza dal centro per i mezzi di sussistenza ed il benessere (Tarrow, 1977). Queste caratteristiche, sembrano continuare a guidare gli investimenti europei sulle Regioni, seppur con una certa differenza nella concettualizzazione e, soprattutto, una loro modernizzazione; nell'attribuzione delle risorse derivanti dai diversi programmi europei si continua, di fatto, ad applicare il concetto di centro-periferia.

Agli inizi degli anni '80 si sottolineava come la periferia potesse essere assimilabile ad una colonia, ad un territorio di conquista in cui gli amministratori invece di rispondere ai desideri ed ai bisogni della periferia ragionano sulla base di istruzioni che giungono da un "geographically remote centre" (Rokkan e Urwin, 1983). Questa visione, seppur datata, sembra ben rappresentare, da una parte, la disaffezione verso un sistema europeo che non è riuscito ad incidere in modo significativo sulla riduzione delle disparità, ma dall'altra, anche la visione critica verso la forte guida franco-tedesca delle scelte europee e le posizioni europessimistiche. D'altronde è anche opportuno richiamare il fatto che i teorici dell'approccio centro-periferia non sembrano mai aver contemplato seriamente l'idea che, dall'integrazione europea, la periferia potesse conseguire molti più vantaggi delle nazioni del centro (Leonardi, 1994).

Da questo punto di vista molte analisi condotte sugli stati più periferici hanno evidenziato da una parte le difficoltà per questi paesi di spostarsi verso il "centro" dello sviluppo economico europeo in modo sostanziale e, dall'altra, la loro non piena partecipazione nell'attivazione di politiche europee ed al processo di *decision-making*.

Il concetto centro-periferia costituisce quindi tuttora la cornice entro cui analizzare la prospettiva di convergenza, intesa come il risultato di politiche tese alla riduzione delle disparità socioeconomiche fra le nazioni e/o le regioni; vale a dire il processo attraverso cui le economie inizialmente più deboli beneficiano di politiche d'intervento finalizzate a dare impulso allo sviluppo e i territori periferici dovrebbero crescere a un tasso più alto rispetto alle nazioni "centro". Ma accanto al concetto di convergenza vi è quello della divergenza che, al contrario, evidenzia l'esistenza di disparità che si incrementano a causa di flussi di fattori di produzione che favoriscono le nazioni più sviluppate rispetto a quelle sottosviluppate.

Il riferimento ai processi di convergenza o divergenza è un utile costrutto teorico nel rappresentare la direzione che caratterizza i cambiamenti che hanno interessato anche le regioni italiane in questo lungo periodo di crisi economica.

Negli anni precedenti la congiuntura si è assistito per alcuni aspetti ad un percorso di avvicinamento di alcune regioni della periferia verso il centro, seppur molto contenuto. Allo stesso tempo i territori italiani più avanzati hanno diminuito la loro distanza dalle regioni di altri paesi europei con migliori performance. In questa dinamica si è andata individuando una complessa morfologia multistrato in cui sono presenti più centri e più periferie e in cui l'appartenenza a uno o all'altro gruppo assume una connotazione relativa.

La crisi è intervenuta creando disordine in questi percorsi, ma quello che non è certo è se queste modifiche abbiano interrotto i processi di convergenza. A tal proposito è opportuno ricordare che il percorso di convergenza si può realizzare se a fronte della stabilità di alcuni territori altri migliorano, ma può anche essere evidenziato laddove il centro tenda a peggiorare e la periferia a rimanere stabile (o a migliorare); in questo complicato quadro, ovviamente vanno anche considerate le intensità di avvicinamento e di allontanamento tra i territori che amplificano gli avvicinamenti o le distanze.

Il presente volume assumendo la prospettiva più ampia delle Governance, sia orizzontale, sia verticale (Commissione europea, 2014) vuole offrire un contributo che da un lato tenga conto del fatto che nel rapporto centro-periferia ci debba essere il coinvolgimento di tutti i livelli di governo (europeo, nazionale, regionale), e dall'altro, che per condurre a risultati utili e durevoli, le politiche debbano assumere un'ottica integrata che guardi al sistema nel suo complesso e ai diversi elementi che lo caratterizzano (mercato del lavoro, tessuto produttivo, inclusione sociale, ecc.).

Il volume si inquadra, dunque, all'interno di queste riflessioni, con l'obiettivo di analizzare se e in che modo le regioni abbiano retto e reagito alla crisi e, soprattutto, comprendere come si è modificata la distribuzione delle disparità tra i territori.

Quello che sappiamo con certezza è che si è interrotto il processo di riduzione delle

disparità economiche, con una rapida crescita dei livelli di disoccupazione, della povertà e dell'esclusione sociale anche all'interno delle economie più avanzate (Commissione europea, 2014). La rapida crescita in negativo di alcuni indicatori a seguito della crisi ha rimesso in discussione la bontà del modello che finora ha guidato le scelte, ma soprattutto ha mostrato la debolezza di molti dei percorsi di miglioramento che si erano osservati nel periodo precedente la congiuntura. In particolare vale la pena sottolineare che la spinta alla flessibilità (anche legata all'obiettivo di sostenere la crescita dell'occupazione) già visibile dalla seconda metà degli anni '90, se da una parte ha recepito i cambiamenti in atto nei modelli organizzativi delle imprese, dall'altro non ha contemplato un ragionamento sulla qualità dell'occupazione che si creava.

Seguendo questo ragionamento, dunque, risulta fondamentale comprendere se gli elementi che in modo strutturale caratterizzano e descrivono i singoli territori italiani possano essere un utile chiave di lettura della direzione dei cambiamenti che si osservano nel periodo congiunturale. La lettura proposta ha la finalità di riflettere sulle dinamiche a livello territoriale guardando alle diverse dimensioni che compongono i sistemi regionali. Da questo punto di vista un sistema si compone di elementi che tra loro interagiscono e che riguardano aspetti legati alla istruzione e alla formazione, alle risorse produttive, alle politiche che intervengono, al mercato del lavoro e alle disparità sociali ed economiche. In tal senso le analisi sono condotte utilizzando una pluralità di fonti consentendo di osservare come le realtà locali si siano modificate negli ultimi anni rispetto a ciascuna delle dimensioni considerate. La struttura del volume riflette pertanto questa costruzione e si snoda lungo l'analisi degli elementi che caratterizzano i contesti regionali e contribuiscono congiuntamente a qualificarli.

I primi due capitoli hanno l'obiettivo di presentare le differenze tra le regioni in termini di dotazione di capitale umano e di tessuto produttivo con l'intento di qualificare il sistema di base su cui si poggiano i territori.

Il terzo capitolo che si concentra sulle politiche del mercato del lavoro al fine di evidenziare non solo il differente impegno delle singole regioni, ma anche il loro sforzo in termini di investimento.

Il quarto e il quinto capitolo rappresentano in un certo modo gli esiti sia in termini di quantità e qualità dell'occupazione, sia in termini di disuguaglianza e di sostenibilità del modello nel tempo.

Nell'ultimo capitolo sono invece presentati risultati di un'analisi multivariata che, utilizzando una pluralità di indicatori (su mercato del lavoro, capitale umano, tessuto produttivo, sostenibilità e disuguaglianze) fotografa in modo sintetico la situazione delle regioni.

1. Il capitale umano

1.1 Introduzione

Il riferimento agli studi sul capitale rafforza la sua utilità anche in virtù della possibilità di accedere a modelli interpretativi che appartengono a diverse discipline e che considerano il fattore "umano" come un insieme di aspetti eterogenei, multidimensionali e complementari. Il capitale umano rappresenta quelle conoscenze e quelle abilità e competenze che migliorano non solo le modalità di lavoro, quanto le condizioni di vita sia personali che sociali, sia dal punto di vista economico che in termini di benessere complessivo (Oecd, 2001). Grazie ai lavori pionieristici di Mincer (1958), Shultz (1960) e Becker (1975), si è iniziato a ragionare sul capitale umano come risorsa per lo sviluppo economico e sociale. L'attualità di tale impostazione risiede principalmente nella considerazione che, le accresciute pressioni competitive, l'innovazione tecnologica e i nuovi modelli di organizzazione del lavoro esaltino sempre di più l'importanza di un adattamento delle capacità professionali dei lavoratori impegnati nei diversi settori produttivi.

Negli ultimi anni si è consolidata la teoria in base alla quale il capitale umano sia da considerare un "bene" che non solo costituisce un fattore chiave nei processi produttivi ma un investimento per assicurare "il presidio di segmenti ad alto valore aggiunto della produzione di bene e servizi e quindi, per garantire innovazione occupazione e sviluppo" (Tronti, 2012).

Il concetto di capitale umano considerato come un fattore composito, acquista un ruolo importante anche come chiave di lettura a monte e a valle delle analisi che hanno come oggetto le *policy* in materia di istruzione e formazione e mercato del lavoro. Nella formazione del capitale umano intervengono diversi fattori in modo congiunto e interagenti fra loro: la scolarità, il *background* familiare, l'ambiente sociale (in particolare il gruppo dei pari), le attitudini, i tratti emotivi del carattere, le abilità individuali, la formazione professionale e le esperienze lavorative. L'istruzione e la formazione costituiscono i due elementi di maggior rilievo nella costruzione del capitale umano. Le conoscenze e le abilità che si acquisiscono nei processi formativi sviluppano le competenze, il sapere e il saper fare e, più in generale, le possibilità per gli individui di intervenire sul miglioramento delle prospettive di vita (Centra *et alii*, 2013).

Negli studi del capitale umano un'attenzione particolare viene dedicata al rapporto tra gli investimenti sostenuti e i rendimenti in termini di occupazione e retribuzioni (Nosvelli, 2009). Dal punto di vista microeconomico, la dotazione di capitale umano di un individuo rappresenta una delle determinanti di "successo" nel mercato del lavoro, e ad un elevato investimento formativo corrispondono maggiori opportunità sia nell'accesso e nella permanenza nell'occupazione, sia nello sviluppo professionale, di carriera e in termini di retribuzioni. A livello macroeconomico, sulla competitività del sistema paese, oltre allo stock di capitale fisico e agli investimenti su di esso, incide anche l'investimento nell'insieme di conoscenze incorporate nel capitale umano e il suo *stock* (Cegolon, 2012). In tal senso, il livello di capitale umano risulta determinante anche nel rendere un paese capace di promuovere e sostenere processi produttivi innovativi.

D'altro canto diversi studi pongono al centro delle analisi sia il rapporto tra valore dell'impresa e capitale umano, vale a dire la questione del livello di istruzione non elevato della proprietà imprenditoriale e della scarsa cultura d'impresa, soprattutto nel caso delle piccole e medie aziende – non più del 24% degli imprenditori Italiani possiede un titolo di studio di istruzione terziaria – (Isfol, 2013); sia un ritardo di innovazione tecnologia dovuta alla ridotta dimensione media del tessuto imprenditoriale che sarebbe un ostacolo all'adozione e allo sfruttamento delle nuove tecnologie digitali (Trento, 2007).

Se da una parte l'introduzione di innovazioni tecnologiche favorisce l'assorbimento di persone con elevato livello di istruzione, dall'altra, il permanere di attività produttive a carattere più tradizionale, oltre a non richiedere forza lavoro particolarmente qualificata, genera l'inserimento delle persone con livelli di istruzione più elevati in posizioni lavorative che richiedono minori *skill* o, se non altro, meno specialistici (Centra et alii, 2013).

La formazione del capitale umano e l'investimento su di esso risultano, quindi, ascrivibili non solo al lavoratore, ma anche all'impresa in cui esso opera. L'assenza di investimenti in tal senso (o un sottoutilizzo del lavoratore) comporta il rischio che si alimentino fenomeni di sovra istruzione e dunque di *mismatch*.

Il perdurare ed il diffondersi di situazioni di forte *mismatch* sul mercato del lavoro, soprattutto per chi ha una dotazione elevata di capitale umano può comportare per le persone (e le famiglie) una sorta di scoraggiamento ad investire. Il rischio è che si arrivi ad un circolo vizioso in cui al mancato interesse verso il capitale umano corrisponda una stagnazione ed una rottura dei percorsi di innalzamento dei livelli di istruzione, elemento questo ultimo che sembra in parte già manifestarsi nella caduta delle immatricolazioni alle università evidente negli ultimi anni.

La perdita di valore del sistema d'istruzione, come emerge dalla flessione delle immatricolazioni, offre inoltre un quadro nuovo in termini di mobilità sociale rispetto al passato e in relazione alla crisi. Il *background* familiare costituisce ancora un fattore rilevante sul "risultato finale" e risulta un fattore determinante degli esiti scolastici, ma anche dell'inserimento nel mercato del lavoro (Istat, 2012). Tutto ciò è aggravato

dalla bassa mobilità sociale che caratterizza l'Italia e soprattutto alcuni territori che sono proprio quelli in cui si delineano dinamiche economiche ed esiti occupazionali meno "desiderabili".

In questo quadro è dunque fondamentale che si rafforzi la relazione tra dotazione di capitale umano e mercato del lavoro, considerando che gli esiti occupazionali sono anche fortemente influenzati dal livello di capitale sociale posseduto (e dai network sociali ad esso collegati).

Il presente capitolo intende rappresentare le dinamiche regionali relative ai diversi elementi che concorrono alla formazione del capitale umano, al fine di evidenziare anche l'impatto della crisi economica sugli investimenti degli individui in questo ambito¹.

1.2 L'istruzione

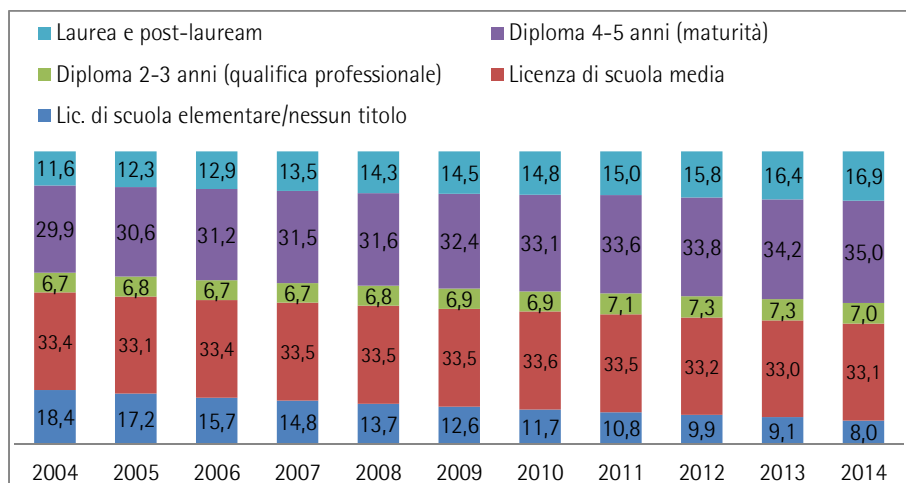
Il livello di istruzione della popolazione rappresenta, con buona approssimazione, il bagaglio di conoscenze e competenze associabili al capitale umano di ciascun paese. Bassi livelli di istruzione espongono le persone adulte a una minore inclusione nel mercato del lavoro e riducono le probabilità di accesso ai programmi di formazione continua nel corso della vita. Alti livelli di istruzione, per converso, permettono alle persone di avere un tenore di vita più elevato e maggiori opportunità di trovare lavoro (e di permanere nell'occupazione) da una parte e livelli più elevati di accesso e godimento consapevole dei beni e dei servizi culturali, dall'altra.

Gli esiti del processo di scolarizzazione del paese, iniziato tuttavia da molto tempo, sono visibili analizzando la popolazione in base al titolo di studio posseduto ed operando un raffronto delle risultanze in serie storica. La quota della popolazione che possiede al massimo la licenza elementare è andata via via assottigliandosi, passando dal 60% registrato nel 2004, al 52% del 2014 (dati Istat). Le persone con almeno un titolo di scuola secondaria superiore sono il 42,6% (rappresentavano il 34,8% nel 2004) e, il 12,7% ha conseguito un titolo universitario (9,2% nel 2004).

Il percorso verso la maggior scolarizzazione, evidente e continuo nel tempo, non ha però permesso all'Italia di superare lo scostamento che la distanzia dai livelli osservabili nelle economie europee più avanzate. In Italia, nel 2014, la quota della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore si attesta al 42,0%, a fronte del 38,2% nel 2007 e del 36,6% nel 2004 (figura 1.1).

¹ Le analisi sono realizzate utilizzando le seguenti fonti dati: Istat-RCFL; Dati Istat e Miur su abbandoni scolastici; DB Eurostat; Istat - Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo.

Figura 1.1 Evoluzione della composizione percentuale dei livelli d'istruzione della popolazione italiana 25-64enne, Anni 2004-2014 (%)

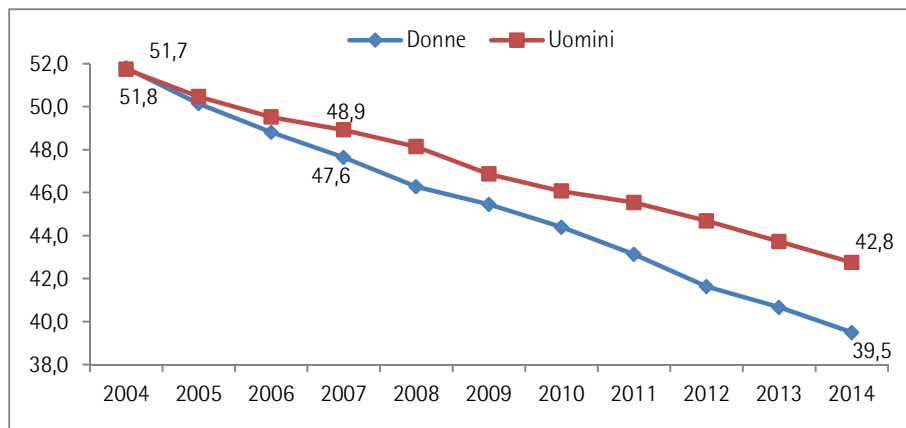


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Nel periodo in esame, si osserva specularmente una sensibile riduzione della quota di popolazione in possesso al massimo della licenza elementare. Tuttavia i bassi livelli di istruzione riguardano ancora una quota consistente della popolazione: nel 2014, infatti, il 41,1% delle persone tra i 25 e i 64 anni di età ha conseguito come titolo di studio più elevato la sola licenza di scuola media, un valore questo lontano dal 48,3% relativo al 2007 e dal 51,8% del 2004, ma comunque ancora decisamente troppo elevato.

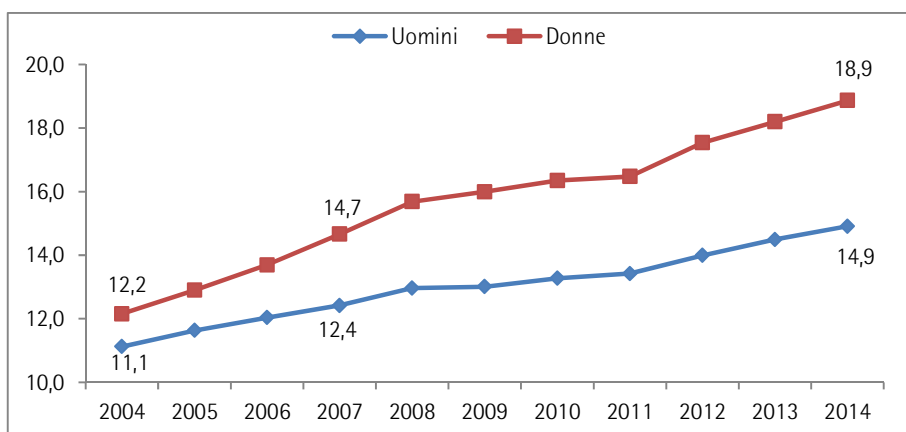
La lettura dei dati per genere, inoltre, mostra alcune differenze positive a favore delle donne (figura 1.2). Per entrambe le componenti si osserva una forte diminuzione nel tempo dell'incidenza della licenza media, anche se il calo è decisamente più marcato per la componente femminile. Nonostante nel 2004 si rilevassero valori pressoché identici tra uomini e donne, tra il 2004 ed il 2014 il valore dell'indicatore relativo alle donne è sceso di oltre 12 punti percentuali, a fronte dei 9 relativi agli uomini (figura 1.2). Tale dato appare rilevante se affiancato a quello relativo al possesso di un titolo universitario che dimostra come il trend del livello di istruzione delle donne a partire dal 2004 continui a crescere, attestandosi nel 2014 al 18,9%, con una differenza di 4 punti percentuale rispetto al 14,9% degli uomini (figura 1.3).

Figura 1.2 Popolazione 25-64enne con al massimo la licenza media per genere, Anni 2004-2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Figura 1.3 Popolazione 25-64enne con titolo universitario per genere, Anni 2004-2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Guardando alle differenze territoriali, si osserva per otto regioni una più elevata quota, rispetto alla già elevata media italiana di 25-64enni in possesso al massimo dell'istruzione secondaria inferiore (tabella 1.1). È opportuno segnalare che sette delle otto regioni indicate appartengono al Sud; in particolare Sardegna, Puglia, Sicilia e Campania mostrano valori intorno al 50%, con la Sardegna che è anche il territorio nel quale tra il 2007 ed il 2014 la quota di persone con la massima licenza media è diminuita con minore intensità. L'Abruzzo è l'unica regione del sud in cui l'istruzione inferiore presenta valori al di sotto della media italiana e si attesta nel 2014 al 37,1%, con una variazione di -9,6 punti percentuali rispetto al 2004. Valori sotto la

soglia del 40% si osservano, oltre che in Abruzzo, considerando le sole regioni del Nord, tranne che nel caso della Valle d'Aosta in cui si osserva una quota pari al 44,4%.

Tabella 1.1 Popolazione 25-64enne che ha conseguito al massimo il diploma di scuola secondaria inferiore, Anni 2004, 2007 e 2014 (% e variazione %)

	2004	2007	2014	Var. % 2004-2014	Var. % 2007-2014
Piemonte	51,8	46,9	39,7	-32,0	-15,9
Valle d'Aosta	54,6	52,2	44,4	-19,2	-16,2
Liguria	44,0	41,5	36,5	-20,7	-14,5
Lombardia	49,3	45,2	38,3	-20,2	-13,8
Bolzano	57,9	52,5	37,4	-31,3	-25,9
Trento	43,3	38,3	31,1	-24,5	-16,5
Veneto	53,5	47,7	39,0	-26,2	-18,2
Friuli V. G.	49,0	43,9	35,8	-29,6	-20,8
Emilia R.	48,1	43,8	35,7	-22,2	-16,0
Toscana	51,4	49,6	40,3	-20,6	-18,4
Umbria	43,1	40,2	33,0	-20,1	-15,6
Marche	48,3	45,3	37,5	-20,9	-17,0
Lazio	41,4	37,6	30,2	-18,9	-12,6
Abruzzo	46,7	45,6	37,1	-16,3	-16,0
Molise	51,3	47,6	41,9	-17,2	-11,1
Campania	57,7	56,8	49,0	-10,8	-10,8
Puglia	60,3	56,5	51,7	-12,8	-8,2
Basilicata	53,0	49,2	42,3	-19,5	-13,1
Calabria	53,7	51,7	46,7	-10,7	-7,1
Sicilia	59,4	56,8	51,3	-9,8	-6,7
Sardegna	61,2	57,3	53,9	-11,1	-6,0
Italia	51,8	48,3	41,1	-18,1	-13,1

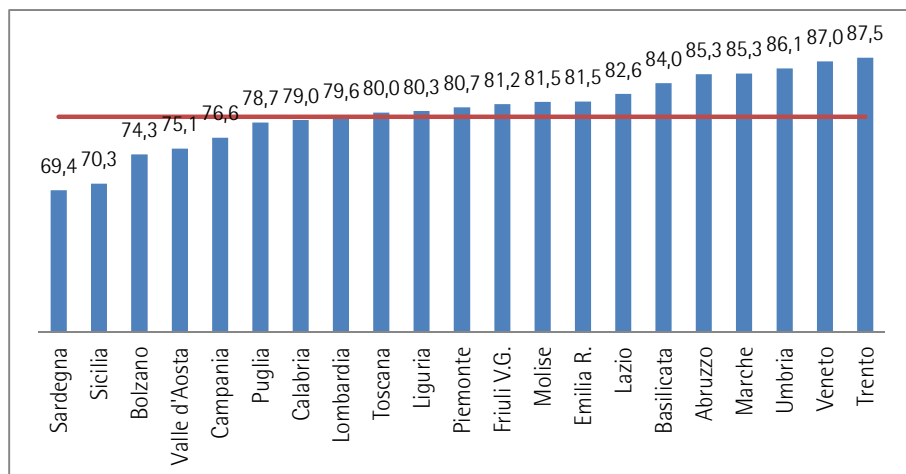
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Per ciò che concerne il tasso di scolarizzazione superiore, definito come quota dei 20-24enni che hanno conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, tra il 2004 e il 2014, cresce a livello nazionale di 7,3 punti percentuali. Si attestava infatti al 72,1% nel 2004 e arriva al 79,4% nel 2014 (75,9% nel 2007, anno pre-crisi). Estendendo l'analisi su base regionale (figura 1.4), le percentuali più elevate dei 20-24enni diplomati (oltre l'85%) si riscontrano in Abruzzo, Marche, Umbria, Veneto e nella provincia di Trento, mentre i valori minimi, si osservano per Sardegna e Sicilia con valori prossimi al 70%.

Appare evidente che il livello di scolarizzazione secondaria superiore della popolazione giovanile delle regioni italiane sia il risultato di differenti fattori riconducibili alle singole peculiarità territoriali. In primo luogo le caratteristiche del territorio e la di-

namicità della sua economia, possono costituire un fattore determinante nella scelta dei giovani e delle famiglie rispetto alla prosecuzione degli studi. In secondo luogo, in particolare nelle aree regionali più deboli, la scarsità di infrastrutture scolastiche, l'elevato livello di povertà, il basso livello culturale e, infine, la carenza di servizi di orientamento soprattutto per i più giovani, costituiscono fattori che incidono negativamente l'investimento in termini di capitale umano.

Figura 1.4 Popolazione 20-24enne che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore per Regione e PP.AA, Anno 2014 (%)



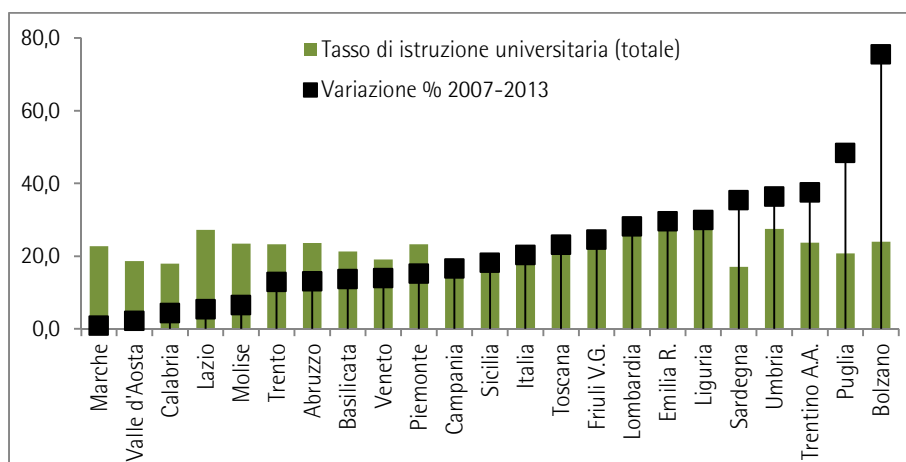
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

In questo contesto, si registra, ancora nel 2014, un tasso di scolarizzazione superiore fortemente differenziato tra i territori italiani, con un vantaggio delle regioni del Nord e del Centro (il cui tasso di scolarizzazione è rispettivamente l'81,6% e l'82,5%) rispetto al Mezzogiorno (75,9%), nonostante al Sud tale tasso cresca con intensità maggiore rispetto alle altre (rispetto al 2004, 8,2 punti percentuale contro i 6,5, mentre rispetto al 2007, 5,4 punti percentuali contro l'1,9 del Centro-nord). Tale crescita, potrebbe rinforzare la riflessione che, al Sud dove il livello di crisi è più alto, l'investimento nel sistema di istruzione assuma un ruolo maggiormente significativo, rispetto al Centro-nord. Sempre in riferimento al periodo di crisi (2007-2014), un dato rilevante è, inoltre, quello della Campania e della Puglia che vedono crescere il tasso di scolarizzazione superiore maggiormente rispetto ad altre regione del Mezzogiorno. Sintomatica è invece la flessione se pur lieve del Lazio che proprio rispetto 2007 è l'unica regione a registrare una diminuzione della quota di giovani di età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore (-0,4%). Se i dati su esposti evidenziano una crescita costante del raggiungimento di un livello di istruzione secondaria superiore, la lettura a livello di contesti regionali mostra, tuttavia, come il livello di istruzione e il tasso di scolarizzazione siano fortemente le-

gati all'estrazione sociale, al contesto culturale e a quello socio-economico. In questo senso, non di poca importanza appare il ruolo delle famiglie in relazione alle scelte dell'indirizzo formativo e/o di istruzione. La crisi ha comportato per molte di esse una significativa diminuzione del potere di spesa, rispetto al passato e, in quelle più deboli, si delinea un'anticipazione dell'entrata nel mercato del lavoro dei figli, anche al fine di un sostegno economico al nucleo; da questo punto di vista il ruolo dei figli sembra assimilabile al fenomeno del lavoratore aggiunto rappresentato dalla diminuzione dei tassi di inattività femminile che caratterizza l'Italia nel periodo di crisi (cfr. cap. 4). Va anche ricordato che nelle regioni del Sud, rispetto a quelle del Centro-nord si riscontrano maggiori difficoltà nell'accesso ai servizi; in particolare si pensi alla presenza di servizi di orientamento e di informazione sull'offerta scolastica e/o formativa che nel Mezzogiorno è storicamente più debole.

Guardando all'evoluzione del tasso di istruzione universitaria (figura 1.5) sembrano emergere interessanti spunti di riflessione, soprattutto se visti anche alla luce dell'andamento dell'attrattività delle università a livello regionale (cfr. par. 1.4).

Figura 1.5 Tasso di istruzione universitaria per regione, Anno 2007 e variazione % 2007-2013



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat- Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

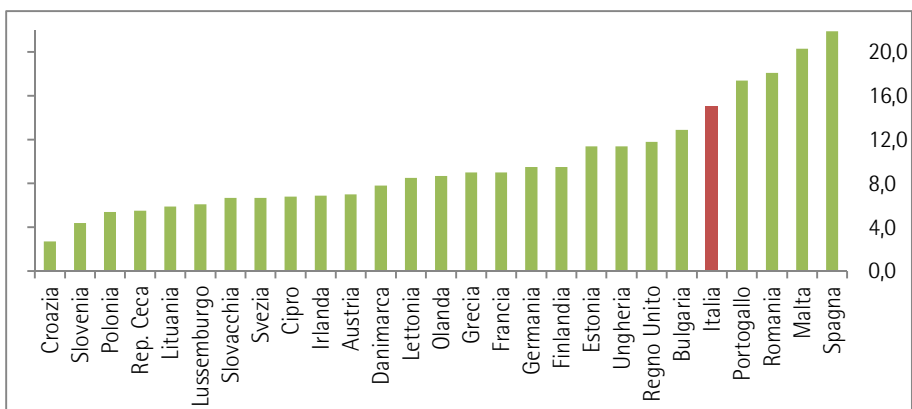
In linea con l'evoluzione storica, nel periodo 2007-2013 in tutte le regioni si osserva una crescita dell'istruzione universitaria a livello generale (anche se in alcuni contesti la variazione positiva risulta estremamente contenuta); tuttavia tale crescita risulta minore nelle regioni del Sud, ad eccezione di Sardegna e Puglia il cui tasso è cresciuto molto più della media italiana.

Comunque, nonostante i maggiori investimenti in istruzione, anche nel caso del tasso di istruzione universitaria permangono forti differenziali tra le regioni del Sud e il resto del paese. Anche Puglia e Sardegna, infatti, anche a fronte della significativa crescita del tasso, rimangono agli ultimi posti della classifica delle regioni italiane.

1.3 L'abbandono scolastico

In Italia il tasso di abbandono scolastico rappresenta un fenomeno significativo. Nel contesto europeo, l'indicatore utilizzato rispetto fa riferimento alla quota dei giovani dai 18 ai 24 anni in possesso della sola licenza media e che sono fuori sia dal sistema nazionale di istruzione che in quello regionale della formazione professionale (figura 1.6). Nel periodo della crisi che ha coinvolto l'intera Europa ed in particolare il nostro paese, tale fenomeno ha messo in risalto più che nel passato la sua significativa problematicità. Gli ultimi dati europei dimostrano che il fenomeno per l'Italia rispetto agli altri paesi, seppur in diminuzione, rimane preoccupante.

Figura 1.6 Popolazione 18-24enne con al massimo la licenza media e non coinvolta in percorsi di istruzione e formazione nei Paesi europei, Anno 2014 (%)

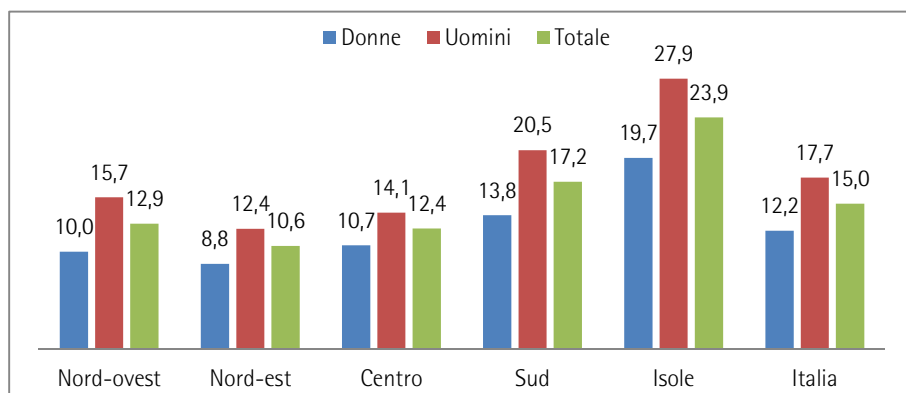


Fonte: Eurostat

Nella programmazione della nuova strategia di sviluppo dell'Europa intesa come *una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Europa 2020)*, la Commissione europea ha presentato una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2020; relativamente all'inclusione sociale si richiede che il tasso di abbandono scolastico scenda a meno del 10%. Se nel quadro di Europa 2020 gli obiettivi relativi all'istruzione e alla riduzione dell'abbandono scolastico sono sotto la soglia del 10%, per quanto riguarda il nostro paese, l'obiettivo nazionale è fissato al 15% per il 2020. Nel 2014 il dato italiano si attesta sul 15%, evidenziando, così, il raggiungimento dell'obiettivo, seppure mostrando ancora un forte *gap* rispetto alla media UE dell'11,2%. La maggiore tendenza verso la scolarizzazione femminile già evidenziata è confermata anche dalla più bassa incidenza dell'abbandono scolastico rispetto agli uomini: 12,2% contro 17,7% (figura 1.7). In ogni caso nel confronto temporale il decremento ha riguardato entrambi i generi pur mantenendo un livello di abbandono significativo, soprattutto tra gli uomini. Il prematuro abbandono degli studi tra gli uomini (anche legato ai loro peggiori risultati scolastici rispetto alle donne) è un fattore preva-

lente in tutti i paesi europei ed è piuttosto evidente quando gli studenti arrivano alla scuola secondaria superiore, mentre è meno visibile nella scuola secondaria inferiore.

Figura 1.7 Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, non coinvolta in percorsi di istruzione e formazione, per genere e ripartizione territoriale, Anno 2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Tale differenziazione si muove su molteplici aspetti anche legati alle diverse opportunità che il mercato del lavoro offre agli uomini e alle donne, nonché ai contesti in cui essi vivono. Per le donne, in particolare, la loro maggiore permanenza nei sistemi di istruzione sembra quasi controbilanciare la debolezza del loro inserimento nel mercato del lavoro e colmare lo svantaggio acquisendo titoli di studio superiori. Tuttavia tale ipotesi sembra valere per lo più per le regioni del Centro-nord in cui i tassi per le donne sono particolarmente bassi. È nelle regioni del Sud che i differenziali tra uomini e donne sono molto più elevati a dimostrazione del fatto che gli uomini abbandonano gli studi prima delle donne in considerazione delle specificità del tessuto produttivo locale che non sembra richiedere manodopera particolarmente qualificata (cfr. cap. 2).

Ai fini di approfondire il tema della distanza dai percorsi di istruzione e formazione nel nostro paese viene proposta una lettura della dispersione scolastica negli anni 2004, 2007 e 2014 (tabella 1.2). A livello italiano si osserva una diminuzione della quota della popolazione con al massimo la licenza media che non partecipa ad attività formative, con una variazione di -21,7%, dato questo in linea con la tendenza verso un progressivo innalzamento dei livelli di scolarizzazione. Guardando alle differenze territoriali (tabella 1.2), è evidente che in tutte le regioni, durante la crisi vi sia stata una flessione nei livelli di dispersione scolastica, seppure con intensità diverse.

Tabella 1.2 Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, non coinvolta in percorsi di istruzione e formazione, per Regione e PP.AA., Anni 2007 e 2014 (% e var. %)

	2004	2007	2014	Var. % 2004-2014	Var. % 2007-2014
Piemonte	22,8	17,3	12,7	-44,0	-23,4
Valle d'Aosta	21,9	23,9	16,2	-20,6	-30,5
Lombardia	22,4	18,1	12,9	-39,9	-23,4
Bolzano	30,5	23,2	13,1	-53,4	-38,7
Trento	12,3	10,5	8,5	-22,1	-10,8
Veneto	18,4	13,1	8,4	-53,2	-32,4
Friuli V. G.	14,0	12,5	11,1	-17,9	-5,7
Liguria	17,8	16,3	13,6	-16,9	-8,1
Emilia R.	20,3	17,0	13,2	-28,6	-12,6
Toscana	21,0	17,6	13,8	-32,4	-17,4
Umbria	13,3	12,4	9,1	-32,8	-25,8
Marche	17,2	15,8	10,9	-38,5	-31,0
Lazio	15,7	10,6	12,5	-14,9	30,3
Abruzzo	16,0	14,7	9,6	-43,4	-37,2
Molise	15,2	16,2	12,1	-28,9	-30,6
Campania	28,4	28,7	19,7	-34,0	-33,9
Puglia	30,3	25,0	16,9	-49,0	-36,5
Basilicata	16,8	14,0	12,3	-35,4	-20,6
Calabria	21,9	21,0	16,9	-32,3	-27,2
Sicilia	30,5	25,9	24,0	-23,7	-9,3
Sardegna	30,1	21,9	23,5	-36,8	-6,5
Italia	23,1	19,5	15,0	-35,3	-21,7

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Se andiamo a considerare la macro ripartizione territoriale ciò che emerge è un quadro in cui la dispersione rimane un problema particolarmente rilevante per i giovani nel Mezzogiorno.

Nel periodo considerato (2007-2014) le regioni in cui è diminuito di meno l'abbandono scolastico sono il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Liguria e la Sicilia con variazioni tutte al disotto del 10%.

In particolare, considerando che Sicilia e Sardegna (e in generale le regioni del Sud) sono quelle in cui la presenza degli *early school leavers* è più diffusa, è evidente come in alcune aree del Paese questo fenomeno rimanga pressoché stazionario e consistente nel tempo.

In alcuni contesti territoriali, tuttavia, si registrano, valori piuttosto contenuti, che li posizionano anche al di sotto dell'obiettivo fissato da Europa 2020 pari al 10%, come Veneto (8,4%) la Provincia di Trento (8,5%) l'Umbria (9,1%) e l'Abruzzo (9,6%).

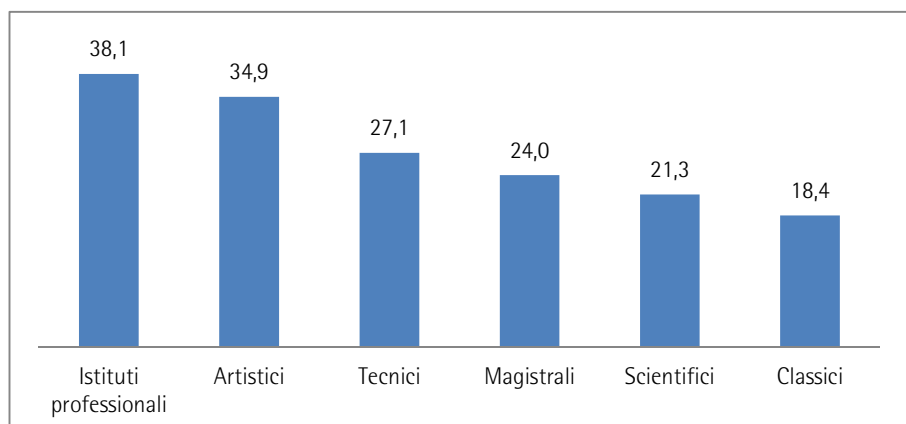
È tuttavia opportuno segnalare che il percorso di riduzione dell'abbandono scolastico ha inizio già da molto prima della crisi e anche guardando i dati relativi alle regioni a partire dal 2004 si delinea una flessione del tasso. Dal 2007 (anno pre-crisi), inoltre, il

tasso continua a diminuire, con una consistenza ancor più significativa fino a raggiungere oggi valori che ci permettono di avanzare l'idea di una tendenza complessiva tra le regioni verso la riduzione dell'abbandono nel periodo di crisi, seppur con specificità tra i contesti.

Rimane rilevante, però il dato del Lazio, che risulta invece in controtendenza rispetto alle altre Regioni, in quanto nel 2014 è le unica realtà a registrare un dato di crescita del fenomeno rispetto al 2007.

Se consideriamo nello specifico l'abbandono scolastico per tipologia d'indirizzo (figura 1.8), relativo agli iscritti nelle scuole superiori di secondo grado che hanno smesso di studiare, il dato più elevato è rilevato tra gli istituti professionali, seguito da quello riferito agli istituti artistici e agli istituti tecnici; meno consistente è l'abbandono scolastico degli studenti iscritti ai licei (*Dispersione nella scuola secondaria superiore*, 2014).

Figura 1.8 **Abbandoni scolastici per indirizzo, Anni 2010-2014 (%)**



Fonte: elaborazione Isfol su dati Tuttoscuola su dati Miur

In linea generale, l'abbandono scolastico per motivi di lavoro è legato positivamente alla presenza di occasioni occupazionali per lo più in profili a bassa qualifica, soprattutto nelle piccole imprese o in contesti produttivi a basso investimento tecnologico innovativo che non richiedono, dunque, figure particolarmente istruite. Nelle aree in cui sono più presenti, occasioni lavorative di questo tipo, si produce un forte disincentivo nell'investimento in capitale umano a lungo termine², a vantaggio dell'otte-

² Mocetti, 2007: "La ricchezza economica di una provincia può avere effetti contrastanti sulle scelte scolastiche. Da un lato può far apparire proficuo il percorso di istruzione, dall'altro rappresenta una forte attrattiva verso un inserimento immediato nel mondo del lavoro. Nel nostro caso, il tasso di disoccupazione giovanile non sembra essere una variabile rilevante. Il tasso di crescita dell'economia provinciale ha invece un effetto negativo e significativo sul tasso di abbandono: un mercato del lavoro in crescita, pertanto, genera aspettative reddituali che incentivano l'investimento in capitale umano. La presenza nel tessuto produttivo di attività che richiedono,

nimento di risultati immediati in termini d'indipendenza dei giovani dalla famiglia d'origine.

L'abbandono scolastico, d'altronde, colpisce, in particolare, le aree del paese più deboli e i contesti in cui è maggiore la diseguaglianza sociale.

Guardando alle ragioni dell'abbandono, vi sono marcate differenze tra le aree geografiche; se al Nord a pesare è soprattutto l'aver trovato un lavoro, al Sud invece l'allontanamento dal percorso scolastico è più che altro imputabile alla presenza di difficoltà a livello familiare (Isfol, 2013).

È evidente come l'abbandono a seguito di un'opportunità di inserimento occupazionale, tuttavia, costituisca nel medio-lungo periodo un elemento che espone i giovani a maggiori rischi di disoccupazione (o di inattività) proprio in ragione della decisione di interrompere il processo di accrescimento dei livelli di capitale umano; come noto, infatti, un maggiore investimento da questo punto di vista costituisce un fattore di protezione dalla disoccupazione.

Quando all'abbandono dal percorso scolastico e formativo non corrisponde un corrispettivo inserimento professionale, è evidente che si va ad alimentare la quota di giovani Neet. Nelle regioni meridionali, infatti, dopo un periodo di flessione (tra il 2005 ed il 2007) la quota Neet è tornata a crescere durante la fase ciclica negativa (si veda a tal proposito il cap. 4).

Nella lettura del tema della dispersione scolastica è, inoltre, opportuno un riferimento al fenomeno dei giovani stranieri che si allontanano dagli studi e che da qualche anno sta aumentando di intensità. Nel sistema istruzione l'abbandono degli stranieri è rilevante ed è riferibile non solo a coloro che sono da poco tempo nel nostro paese ma anche a quelli di 2° generazione. Secondo i dati del Miur "La presenza di alunni stranieri nella scuola italiana è un fenomeno in crescita; attualmente gli alunni con cittadinanza non italiana sono il 9,5% nella scuola secondaria di I grado e il 6,6% nella scuola secondaria di II grado". Oltre l'84,5% degli alunni stranieri nati all'estero e frequentanti la scuola secondaria di primo grado è a rischio di abbandono; il valore sale nel caso degli studenti della scuola secondaria di II grado e tale percentuale tocca il 92% (Miur, 2013). Per i primi il rischio è legato al breve periodo che intercorre dall'ingresso in Italia, dall'assenza di una conoscenza appropriata della lingua e dai problemi anche legati ai metodi di coinvolgimento nelle attività scolastiche, nonché alle differenze di età con i compagni (spesso infatti gli studenti stranieri non sono inseriti nelle classi corrispondenti). Per gli stranieri di 2° generazione l'abbandono si caratterizza, invece, come *sofferenza scolastica*, dovuta perlopiù a condizioni economiche familiari precarie nel tempo e, in alcuni casi, al sistema culturale di provenienza che caratterizza il rapporto tra la famiglia emigrata e il contesto di arrivo.

in genere, basse qualifiche rappresenta al contrario un'opportunità per chi non ha un diploma e incentiva l'abbandono scolastico" (p.17).

1.4 Attrattività delle università

Con i piani di sviluppo del sistema universitario, negli anni 90 nel nostro Paese, si è assistito ad un aumento consistente del numero di sedi didattiche decentrate.

L'obiettivo era quello, da una parte, di rendere l'organizzazione e gli ordinamenti universitari sempre più rispondenti non solo a finalità strettamente formative, ma anche all'esigenza di costruire un raccordo anche con i vari settori del mondo del lavoro. Dall'altra, la finalità era quella di fornire agli studenti e alle famiglie la possibilità di accedere all'università negli atenei più vicini e di sostenerne maggiormente i costi, facendo così del decentramento stesso una pista di maggior sviluppo delle realtà locali a partire dalle più ampie opportunità di istruzione.

Alla luce di questo nuovo corso sembra interessante analizzare l'indice di attrattività³ a livello di singoli contesti regionali. Tuttavia tale operazione non è facile, visto il concorrere di molti fattori che riguardano da una parte la valutazione degli atenei in termini didattici, ma dall'altra anche le aspettative degli studenti e delle loro famiglie. In tal senso è evidente come la scelta di rimanere a studiare nel territorio in cui si è conseguito il diploma sia determinata anche dalle opportunità offerte dal tessuto produttivo locale e, dunque dalla presenza di una domanda di lavoro qualificato.

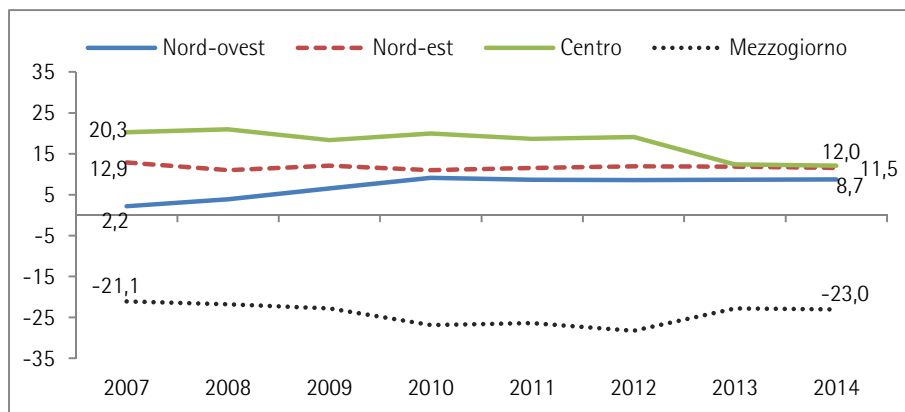
Incrociando la domanda di istruzione terziaria con i contesti territoriali regionali, possiamo dare una prima lettura tenendo ben presente che, storicamente, gli atenei meridionali, rispetto a quelli del Centro e del Nord, appaiono meno attrattivi poiché inseriti in contesti da anni contraddistinti da aree di sottosviluppo con elevati livelli di disoccupazione giovanile.

Considerando l'indice di attrattività nelle regioni si possono evidenziare delle linee di riflessione relative al mutamento delle condizioni e delle modalità di investimento in termini di capitale umano. È opportuno però segnalare che l'aumento dell'attrattività delle università nei contesti territoriali meno sviluppati dal punto di vista produttivo, non necessariamente riesce a generare un circolo virtuoso tra domanda e offerta di capitale umano qualificato o ne è il risultato. In molti casi accade che la decisione di abbandonare la propria regione, prima presa al momento di scegliere dove studiare, venga posticipata al conseguimento della laurea; una migrazione questa dovuta all'assenza di opportunità di lavoro qualificato nella territorio di residenza. In tal senso la perdita dell'investimento in istruzione nelle regioni meridionali, in cui il capitale umano si è andato formando reca beneficio ad altri contesti maggiormente dinamici e l'aumento dell'attrattività genera paradossalmente una crescita della perdita di capitale umano al Sud: ad andarsene non sono più i diplomati, ma bensì i laureati con una dote di un capitale umano decisamente più consistente. Le informazioni riguardanti gli andamenti delle immatricolazioni per ripartizione territoriale, registrano una flessione più pronunciata nel Mezzogiorno, un calo contenuto

³ L'indice di attrattività è calcolato come rapporto tra saldo migratorio netto degli studenti e il totale degli studenti immatricolati, in percentuale (Il saldo migratorio netto è definito come la differenza tra gli immatricolati iscritti nelle sedi della Regione e gli immatricolati al sistema universitario residenti nella Regione stessa.)

del Centro e una stabilità nel Nord. Nel Mezzogiorno è più evidente la differenza tra diplomati e gli immatricolati rispetto al resto del Paese⁴. Nel periodo di crisi, 2007-2014, le variazioni dell'indice di attrattività regionale in materia di istruzione universitaria, fanno emergere un contesto in "movimento", in particolare nelle regioni meridionali, nelle quali si evidenzia nell'ultimo biennio considerato una lieve interruzione della progressiva caduta negativa dei valori (figura 1.9).

Figura 1.9 Indice di attrattività delle università per macro ripartizioni, Anni 2007-2014 (%)



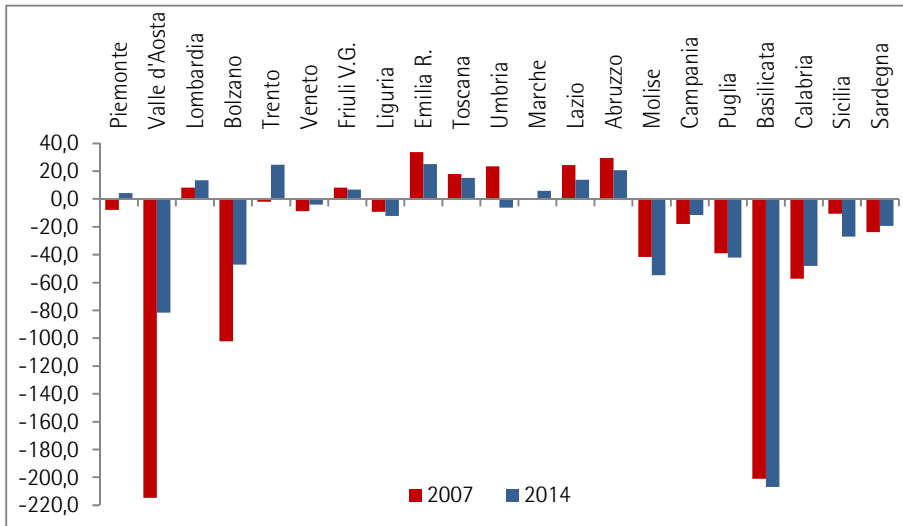
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat- Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Mentre per le ripartizioni del Nord l'indice di attrattività rimane pressoché stabile, il dato che sembra essere più allarmante è la caduta negli anni considerati dell'indice relativo alle università del Centro, che è passato da 20,3% nel 2007 a 12,0% nel 2014, pur rimanendo comunque positivo. Si vedano ad esempio la regione la Toscana (da 18,0% a 15,2%), il Lazio (da 24,3% a 12%) e, infine, l'Umbria, che tra le regioni del centro registra una forte riduzione dell'indice passando dal +23,6% del 2007 al -6,2% del 2014 (figura 1.10). Dati questi che sembrano rafforzare l'ipotesi che il calo dell'attrattività in queste regioni sia dovuto non tanto ad una migliore offerta formativa, ma piuttosto agli effetti della crisi che ha costretto gli studenti del Sud a prediligere atenei più vicini alla propria residenza per ragioni economiche.

⁴ Secondo i dati dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR 2013) infatti "il passaggio tra la scuola e l'università per i soggetti più giovani 18-19enni si è ridotta di circa 3 punti % a causa della minore disposizione al passaggio tra scuola e università determinando una decrescita degli immatricolati in questa fascia di età, in particolare tra i diplomati del Mezzogiorno. Sempre alla luce dei risultati del rapporto ANVUR. (...) A livello nazionale la quota di coloro che scelgono di iniziare il proprio percorso universitario in una regione diversa da quella di residenza è stato nell'a.a. 2011/12 pari al 21,8%, (con differenze significative tra le varie regioni ed aree geografiche) mentre si attestava al 20,4% nell'anno accademico 2006/2007 e, rappresentava, invece, un calo nell'anno accademico 2007/2008 attestandosi al 19,2%. Ciò sta a significare che il periodo in cui la crisi si è maggiormente acuita (2008) questa ha condizionato l'accesso all'università di un gran numero di studenti.

Alcune Regioni del Mezzogiorno, pur mantenendo saldi storicamente negativi, vedono in alcuni casi, infatti, migliorare il loro indice di attrattività nel periodo considerato. Si veda il caso della Sardegna che si attesta da -23,7% al -19,3%, della Calabria che passa dal -57,2% al -48,0% e della Campania dal -17,9% al -11,6%. Rimangono fortemente critiche le situazioni della Sicilia che passa da -10,6% a -7,1%, della Basilicata dal -201,1% al 206,8% e della Puglia da -38,9 a -41,9%.

Figura 1.10 Indice di attrattività delle università per Regione e PP.AA., Anni 2007-2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat- Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Dunque, la mobilità degli studenti universitari rappresenta un fattore significativo per interpretare alcune delle conseguenze della crisi economica. La stessa tipologia di studente in sede, fuori sede o pendolare rispecchia ancora maggiormente tale andamento anche sul piano più squisitamente regionale. Scegliere sedi di studio facilmente raggiungibili o permanere nelle stesse regioni, contribuisce a rendere l'investimento in istruzione più sostenibile per le famiglie dal punto di vista economico, ma anche a generare un buon livello dei tassi di accesso alle università locali accrescendo però un localismo maggiore che in passato. Un localismo che con la crisi potrebbe essere definito come "forzato" (Finocchietti, 2015) e che vede gli studenti meno abbienti rinunciare a muoversi in virtù dei costi elevati di trasferimento, a fronte di una continuità negli spostamenti tra territori che caratterizza coloro che, invece, hanno maggiori disponibilità economiche. In tal senso la mobilità per ragioni di studio riflette lo svantaggio e le disuguaglianze tra le aree del paese e il localismo "forzato" rappresenta un indicatore dell'aumento dello svantaggio in termini di opportunità (di scelta della residenza di studio). Uno svantaggio che segna trasversalmente il paese con territori che presentano

disequilibri più ampi laddove i contesti economici, vedi il mezzogiorno, condizionano maggiormente le scelte di indirizzo e le opportunità future.

In tal senso è opportuno ricordare che nel 2014 l'investimento pubblico in istruzione terziaria pro-capite nel Mezzogiorno è pari a 99 euro, a fronte di 111 euro nel 1996 e 127 nel 2008; nel 2014 il dato relativo al Centro-nord si attesta su 117 euro (Viesti, 2015).

1.5 Apprendimento permanente e formazione

La formazione professionale insieme al sistema d'istruzione, nell'ambito dello sviluppo del capitale umano, sta assumendo sempre più una rilevanza strategica per il mercato del lavoro e per i sistemi produttivi di tutti i paesi dell'Unione. La crisi economica che ha coinvolto l'Europa ed il nostro Paese in particolare, ha posto in evidenza e, con più forza, rispetto al passato, quanto la formazione in una prospettiva di *life long learning* sia concretamente uno strumento di sviluppo delle persone, nell'ottica delle pari opportunità e della cittadinanza attiva, volta al benessere sociale e alla lotta contro la disuguaglianza.

Tale impostazione ha la sua genesi a partire dalla Costituzione dell'Unione europea, come unione di economie e culture che concorrono alla più moderna concezione dell'apprendimento, proprio nella logica di *life long learning* e come strumento attento alla centralità delle persone, inscindibilmente legato alla dimensione educativa e culturale di crescita dei singoli paesi e dell'Unione.

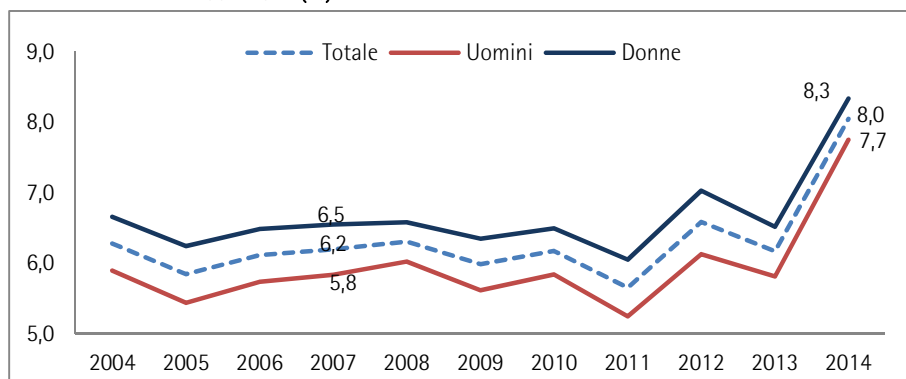
In questo quadro tra le strategie (Europa 2020) per rilanciare l'economia in termini di crescita intelligente e sostenibile, soprattutto in relazione alla crisi economica, vi è quella di puntare all'innovazione dei processi produttivi del sistema delle imprese, in stretta relazione con il miglioramento della qualificazione di tutti i lavoratori e a diversi livelli. Se alla formazione e all'istruzione è affidato un ruolo chiave nell'ambito delle strategie in termini d'investimento in capitale umano per l'occupazione, al sistema impresa si affida, invece, il compito di innovare i sistemi produttivi aumentando, in particolare, gli investimenti in ricerca e sviluppo e, dunque, anche la domanda di lavoro qualificato. Si tratta, dunque di ragionare:

- sulla stretta relazione tra i sistemi della formazione, dell'istruzione e del lavoro come luoghi dell'apprendimento vissuti in contesti molto differenziati, in diverse fasi della vita, ma complementari tra di essi;
- sulla possibilità di rafforzare un sistema di orientamento che sostenga la persona a comprendere quali siano le opportunità più adatte di investimento in capitale umano e come questo possa rispondere in futuro rispetto ai risultati attesi.

Ciò è ancor più significativo laddove lo sviluppo tecnologico e, il sistema organizzativo del mercato economico e industriale fa aumentare conseguentemente l'eterogeneità delle competenze con un moltiplicarsi di esigenze professionali e di vita della

forza lavoro non più facilmente comprimibili nei percorsi e nei ruoli prevalenti. In Italia nel 2014, la quota di popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad attività formative è salita all' 8% rispetto al 6,2% registrato nel 2013 e attestandosi su valori mai raggiunti negli anni presi in considerazione (figura 1.11).

Figura 1.11 Popolazione 25-64enne che partecipa all'apprendimento permanente, per genere, Anni 2004-2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat- Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Tuttavia l'Italia si conferma essere uno dei Paesi in cui la domanda e l'offerta di formazione rivolta agli adulti necessita di una maggiore espansione, in quanto la popolazione interessata risulta ancora troppo esigua. La maggiore propensione a partecipare ad attività formative si riscontra tra le donne rispetto alla componente maschile (8,3% contro il 7,7%). Come già ricordato analizzando gli altri indicatori, la maggiore difficoltà a entrare nel mercato del lavoro spinge le donne, ad un maggiore investimento nello sviluppo delle competenze. In ogni caso il basso dato italiano rappresenta le forti difficoltà che incontrano le politiche di formazione finalizzate al rafforzamento delle competenze della popolazione adulta.

Significative appaiono alcune differenze nelle diverse aree del paese rispetto alla partecipazione all'apprendimento permanente. Nel 2014 si registra un tasso fortemente differenziato tra i territori con un vantaggio delle regioni del Nord e del Centro (rispettivamente l'8,9% e il 9,0%) rispetto al Mezzogiorno (6,4%) (Dati Istat-RCFL). Se storicamente le regioni del Centro si sono caratterizzate per il maggior coinvolgimento della popolazione in attività formative, nell'ultimo anno considerato sono le regioni del Nord-est a classificarsi ai primi posti per partecipazione ad attività formative (9,2%), e questo è dovuto anche alle massicce misure di sostegno (ammortizzatori sociali in deroga) che sono state previste proprio in quest'area.

Estendendo l'analisi su base regionale (tabella 1.3), le percentuali più elevate di 20-64enni che partecipano all'apprendimento permanente (oltre l'11%) si riscontrano in Friuli-Venezia Giulia, e nelle province autonome di Trento e Bolzano; al contrario valori più contenuti inferiori o prossimi al 7%, sono osservabili in Molise, Campania,

Puglia, Calabria e Sicilia. Particolarmente interessante il dato che caratterizza la Sardegna, unica regione del Mezzogiorno, a registrare un valore superiore alla media nazionale e pari al 9,7%.

Tabella 1.3 Popolazione 25-64enne che partecipa all'apprendimento permanente, per Regione e PP.AA., Anni 2007 e 2014 (% e var. % 2007-2014)

	2007	2014	Var.% 2007-2014
Piemonte	5,3	7,9	45,5
Valle d'Aosta	4,9	7,9	58,3
Lombardia	6,1	9,0	50,3
Bolzano	7,1	12,3	78,9
Trento	9,6	12,0	27,5
Veneto	6,5	8,1	23,5
Friuli-Venezia Giulia	7,9	11,1	36,5
Liguria	6,6	8,7	27,4
Emilia-Romagna	6,5	9,4	47,7
Toscana	6,3	8,8	37,8
Umbria	7,5	9,8	33,3
Marche	5,7	9,3	62,4
Lazio	8,3	8,9	15,7
Abruzzo	6,4	8,3	31,9
Molise	6,9	7,0	1,3
Campania	5,1	5,8	16,0
Puglia	5,2	6,2	19,4
Basilicata	7,1	7,4	4,0
Calabria	6,1	6,6	10,6
Sicilia	4,9	5,2	8,6
Sardegna	6,6	9,7	45,1
Italia	6,2	8,0	31,5

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat- Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Si tratta dunque di ragionare a più livelli tenendo presente che, la dinamicità del sistema formativo italiano, rispetto all'impegno degli altri paesi d'Europa⁵, si presenta "debole" poiché alla sua base insistono problemi strutturali legati all'assenza di processi d'innovazione nelle imprese e alla persistenza di modelli formativi troppo frequentemente tarati su approcci tradizionali e avulsi anche dai quei processi di sviluppo che tentano di rispondere in modo adeguato alla crisi.

⁵ Gli Stati in cui la popolazione adulta partecipa maggiormente ad attività formative sono quelli del Nord Europa e, segnatamente, quelli dell'area scandinava, seguiti dall'Olanda, dalla Gran Bretagna e dalla Francia; sono Paesi in cui la propensione e la fruizione alla formazione, al di là delle maggiori indubbie possibilità offerte dal sistema, vengono percepite come una sorta di dovere "civico" e vissute come un diritto per la persona e un fattore necessario per l'individuazione di posti di lavoro qualificati (cfr. Isfol, 2015, p. 2).

Tale criticità si evidenzia in particolare, rispetto ad esempio alla formazione continua promossa dalle imprese, con il finanziamento da parte dei Fondi Interprofessionali e delle regioni; negli ultimi anni è cresciuta la formazione *ex lege* (salute e sicurezza sui luoghi di lavoro in primis) o quella standard a carattere trasversale.

Questo fenomeno è particolarmente accentuato per le micro e piccole imprese che, nel periodo di crisi, hanno visto erodere la possibilità di investire in generale nella formazione più proattiva e anticiclica e nell'innovazione. La possibilità di attingere a finanziamenti esterni, quasi esclusivamente per la sola formazione obbligatoria, diventa spesso una questione di "sopravvivenza", laddove il mercato in cui operano rende necessario l'adeguamento alle normative su trasparenza, sicurezza e qualità. Pertanto, le sempre più pressanti richieste di investire in formazione più proattiva e le restrizioni all'accesso della formazione obbligatoria (vedi il Regolamento del 2014 sugli Aiuti di Stato), si rivelano spesso non coerenti con lo stato effettivo di difficoltà in cui si trovano molte imprese italiane, anche rispetto alle possibilità di investire al di ridurre lo *skill mismatch*.

I mutamenti tecnologici (si pensi ad esempio al rapido sviluppo delle ITC in settori economici ad alto valore tecnologico) e il loro impatto anche in termini di organizzazione del lavoro e la competitività dei mercati, esaltano, negli ultimi anni, l'urgenza di un adattamento e una diversificazione delle figure professionali e della loro capacità, soprattutto, di mobilità lavorativa (licenziamenti, riassunzioni, rotazione dei posti di lavoro che oggi rappresenta un elemento centrale della flessibilità e del lavoro) (Barbier e Nadel, 2003) tra aziende e settori differenziati. Tale urgenza emerge con più forza in un periodo di crisi, in cui il ruolo della formazione è riconosciuto come "collante" e come volano del recupero della dinamica della produttività di impresa.

È però opportuno anche ricordare come nel periodo della crisi sia cresciuta fortemente l'*overeducation* tra gli occupati laureati, a ulteriore dimostrazione della debolezza di un sistema produttivo che offre sempre meno spazio (se non attraverso il sottoinquadramento) alle persone in possesso di un'elevata dotazione di capitale umano; a questo si aggiunga anche la crescita del fenomeno dello *skill mismatch* che appunto, al contrario richiederebbe uno sforzo in termini di investimento formativo. Da questo punto di vista, anche in ragione della forte contrazione dei salari che si è registrata nel periodo di congiuntura si rafforza la necessità di stimolare le imprese a formare i lavoratori e ad adeguare i livelli di retribuzione a quelli con alti investimenti formativi⁶.

⁶ "Il ridotto rendimento dell'investimento in istruzione, oltre a rappresentare un elemento critico per l'intero sistema economico, tende a scoraggiare i giovani più formati e a spingerli al trasferimento verso sistemi economici in grado di remunerare in misura più adeguata le competenze acquisite. Nel nostro Paese un numero rilevante di giovani con istruzione terziaria attiva processi di mobilità, trasferendosi in altre regioni italiane o in altri paesi europei o extra-europei, con l'obiettivo di costruire la propria carriera e massimizzare i rendimenti dell'investimento in istruzione effettuato. Nel 2012 (ultimo anno disponibile) hanno lasciato l'Italia oltre 26 mila giovani italiani tra i 15 e i 34 anni, 10 mila in più rispetto al 2008; negli ultimi cinque anni si è trattato di 94 mila giovani. Il dato è di particolare rilevanza anche tenendo conto che non tutti i giovani che si trasferiscono all'estero formalizzano la loro uscita dal Paese. I flussi in uscita dei giovani italiani superano quelli di rientro, con una perdita netta di residenti che nel 2012 è stata pari a 18 mila unità, di cui ben 4 mila laureati (Istat,

1.6 Riflessioni conclusive

Fornire un quadro di come crisi impatti nel paese, in materia di istruzione e formazione in relazione al capitale umano non è facile. Non lo è soprattutto considerando che investe diversi settori economici e differenti ambiti sociali e ne determina, in alcuni casi mutamenti significativi. Trasformazioni e, in alcuni casi, veri e propri cambiamenti che acquiscono la debolezza economico produttiva preesistente nei contesti più marginali, allargando la distanza tra domanda e offerta di lavoro.

La sfida se pur con evidenti difficoltà appare aperta ed inserita all'interno della strategia di Lisbona (società della conoscenza) e nella riproposizione degli obiettivi (Europa 2020) in termini di istruzione e formazione. Una sfida che ha alla base un rilancio di strategie e di *policy* che consolidino una economia basata sul rinforzamento delle ITC (in termini di innovazione dei processi produttivi del sistema imprese) e del capitale umano, al fine di ridurre il divario esistente tra l'Italia e gli altri paesi d'Europa ed accrescere i livelli di benessere.

Tuttavia gli obiettivi sono difficilmente perseguibili soprattutto in quelle aree del paese nelle quali la debolezza strutturale e culturale è evidente e si accompagna a modelli cronici di assenza di sviluppo in presenza di un tessuto industriale a basso investimento in innovazione e R&S. In tale contesto appare sempre più evidente quanto sia sempre più fondamentale implementare nuove strategie fondate sull'investimento in ricerca, sull'innovazione d'impresa e sul potenziamento e ottimizzazione delle conoscenze e delle competenze del suo capitale umano, al fine di evitarne la sua dispersione.

Le analisi presentate in questo capitolo evidenziano quanto ci sia ancora da fare, ma soprattutto la persistenza di ritardi in alcuni territori.

Nel periodo della crisi le disuguaglianze tra le realtà territoriali in termini d'istruzione non sono variate di molto nel tempo e confermano la progressiva crescita dei livelli d'istruzione; rispetto al passato continua la crescita dei diplomati e aumenta anche la quota di laureati nonostante il dato italiano tuttavia permanga ancora tra i più bassi a livello europeo.

Gli stessi indici di attrattività regionali mostrano come la mobilità degli studenti universitari sia diminuita, rispondendo alle necessità economiche dell'effetto crisi attraverso una maggiore attenzione ai costi e prediligendo in molti casi l'iscrizione alle università della regione di residenza o al massimo in quelle delle regioni adiacenti.

Tuttavia, pur in presenza di una crescita del livello di istruzione terziaria, sempre però al disotto della medie UE e di azioni proattive alla crisi, permangono nel paese, in termini di abbandono scolastico nella scuola secondaria di secondo grado, divari significativi tra il Nord ed il Mezzogiorno, nonostante tra il 2004 e il 2014 si sia registrato un decremento a tal riguardo.

Un segnale di buona ripresa, invece, si registra per ciò che concerne l'apprendimento

2013; Cnel, 2015, p. 74).

permanente, anche se per lo più riguardante la formazione *ex lege* e quella a carattere trasversale. La partecipazione cresce in tutte le regioni ed il livello medio si attesta nel 2014 all'8%, pur rappresentando uno scostamento ancora elevato dalla media europea. Il maggiore investimento in istruzione riguarda le regioni del Nord e del Centro.

2. La competitività del tessuto produttivo locale

2.1 Introduzione

Un'analisi della Commissione europea ha sottolineato il ruolo chiave delle imprese nel sistema economico comunitario, soprattutto in termini di innovazione e sviluppo (Eurostat, 2011). Sempre a livello europeo, negli ultimi anni, è stata evidenziata la funzione propulsiva delle Piccole e medie imprese (PMI⁷) nel favorire e sostenere l'economia locale soprattutto in termini occupazionali: in Europa, nel 2008 (prima della crisi), 23 milioni di PMI occupavano il 67% della forza lavoro del settore privato svolgendo un ruolo determinante soprattutto negli Stati Membri del sud Europa (Italia, Portogallo e Spagna) (Eurostat, 2011). Non a caso, sempre nel corso del 2008, l'Unione europea ha definito alcune linee d'azione a favore di questa particolare categoria d'impresa per supportarne lo sviluppo, ridurre gli oneri amministrativi, facilitare l'accesso ai finanziamenti e favorire il loro ingresso in nuovi mercati⁸. Complessivamente è stata proposta una sorta di *mainstreaming di politica per le PMI* incentrata sul presupposto che per favorire la coesione e lo sviluppo locale a livello europeo sia necessario *pensare prima in piccolo* (Eurostat, 2011).

In questo quadro il presente capitolo intende far luce sulle dinamiche a livello territoriale italiano a partire dal concetto di "competitività" teorizzato a livello europeo (Commissione europea, 2014) in cui si sostiene anche il legame tra l'investimento in innovazione e capitale umano qualificato e la tenuta del tessuto produttivo locale rispetto alla crisi economica⁹.

⁷ In Europa sono definite *Medie Imprese* quelle con meno di 250 dipendenti, con un fatturato annuo inferiore o uguale a 50 milioni di euro e un bilancio annuo inferiore o uguale a 43 milioni di euro; *Piccole imprese* quelle con meno di 50 dipendenti, un fatturato annuo inferiore o uguale a 10 milioni di euro e un bilancio annuo inferiore o uguale a 10 milioni di euro; *Microimprese* quelle con meno di 10 dipendenti, con un fatturato annuo inferiore o uguale a 2 milioni di euro e un bilancio annuo inferiore o uguale a 2 milioni di euro. Micro, piccole e medie imprese sono indicate collettivamente come PMI.

⁸ Per un approfondimento cfr. <http://goo.gl/cwH4pL>.

⁹ La analisi qui presentate sono realizzate a partire dalle seguenti fonti dati: Istat, Registro statistico delle imprese attive; Istat - Rilevazione statistica sull'innovazione nelle imprese; Eurostat; Istat - Rilevazione sulla Ricerca e lo Sviluppo; Istat - Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo; Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior.

2.2 Il ruolo dell'Europa nello sviluppo della competitività regionale

La classificazione statistica europea in unità territoriali NUTS¹⁰, consente, in questa sede, di osservare i livelli di competitività delle differenti realtà regionali europee (NUTS 2). In Europa un abitante su 4 risiede nelle regioni NUTS 2, e dispone di un PIL pro capite (espresso in standard di potere d'acquisto)¹¹ inferiore al 75% della media UE (Mappa 1).

In particolare in questa situazione si trovano soprattutto le regioni appartenenti agli Stati membri dell'Europa orientale e quelle del sud Europa (Grecia, Italia meridionale, Spagna occidentale e Portogallo). La mappa offre una fotografia interessante poiché, andando al di là dei confini nazionali, consente di osservare chiaramente la collocazione delle nostre realtà locali all'interno del panorama europeo. Alcune regioni italiane presentano livelli di sviluppo economico in linea con le regioni più avanzate della Germania e del Nord Europa o dell'Irlanda¹², in alcuni casi con valori al di sopra della media europea (Emilia Romagna e Lombardia), in altri in media o poco sopra (ad esempio Lazio, Toscana, Piemonte). In realtà sino al 2008, prima della crisi economica, in tutta l'Europa si iniziava a registrare una riduzione delle distanze fra le differenti economie regionali; tuttavia tale processo è stato bruscamente interrotto dalla crisi che, con la contrazione delle attività economiche e dell'occupazione, ha avuto un duplice effetto: da un lato ha peggiorato le performance delle regioni più sviluppate e dall'altro ha prodotto effetti nefasti proprio in quei territori che grazie all'impegno profuso e agli investimenti economici avviati mostravano i primi segnali di avvicinamento alle economie più sviluppate (Commissione europea, 2014).

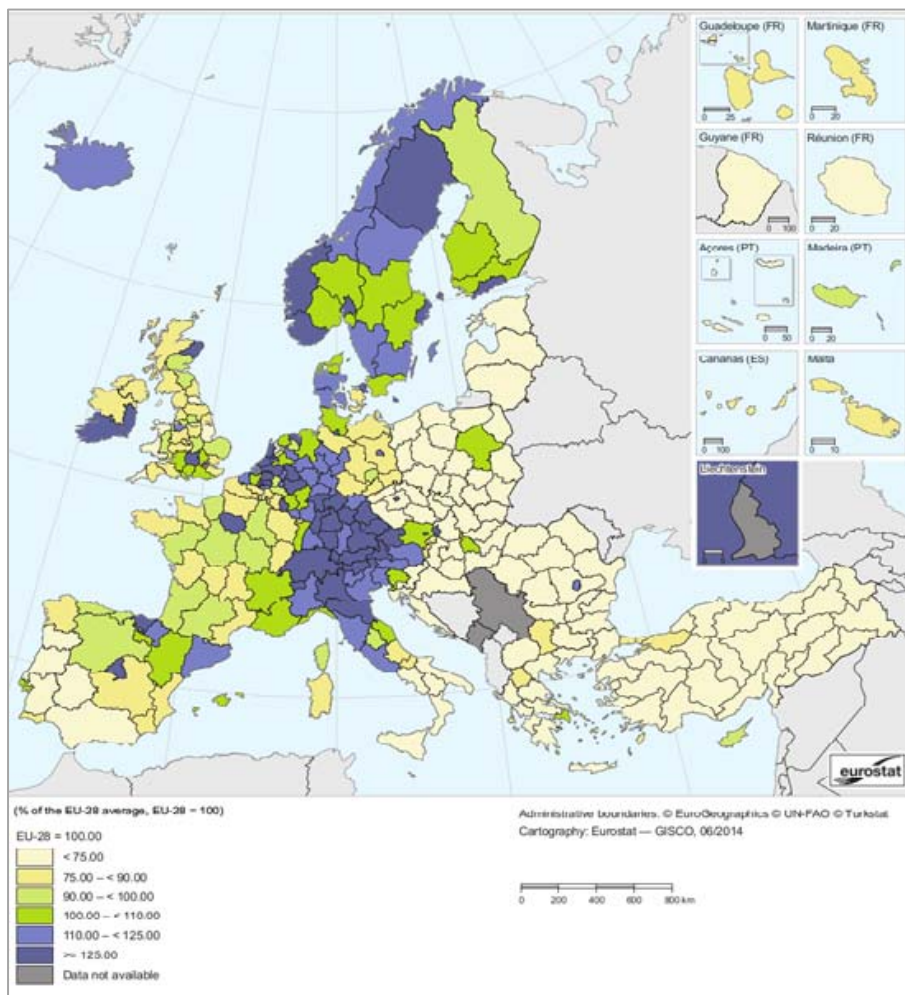
¹⁰ La classificazione europea NUTS, istituita nel 2003 e modificata nel corso degli anni (nel 2005, nel 2008 e nel 2013) soprattutto a seguito dell'adesione di nuovi Stati membri, è gerarchica e suddivide ogni Stato membro in tre livelli: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3. La definizione di unità territoriali poggia sulle unità amministrative esistenti negli Stati membri. Un'unità amministrativa designa una zona geografica per la quale un'autorità amministrativa ha la facoltà di prendere decisioni amministrative o strategiche, in conformità con il quadro giuridico e istituzionale dello Stato membro. Uno Stato membro può decidere di dettagliare ulteriormente la classificazione gerarchica, suddividendo il livello NUTS 3. Cfr. <http://goo.gl/rsv3DM>.

¹¹ Il PIL pro capite espresso in standard di potere di acquisto rappresenta il valore totale di tutti i beni e servizi prodotti per abitante. Tale standard, utilizzato in confronti internazionali, consente di attenuare le differenze di potere d'acquisto tra Paesi con diversi livelli di prezzo.

¹² L'Irlanda negli ultimi anni, grazie alla promozione di un regime di defiscalizzazione degli investimenti che prevede una tassazione media fra le più basse del mondo (12%), ha attratto nel suo territorio nuovi capitali provenienti da importanti organizzazioni multinazionali (ad es. Google, IBM, Apple, Xerox, Intel).

Mappa 1

PIL pro capite regionale (NUTS 2) in standard di potere d'acquisto, 2011 (% - EU-28=100)

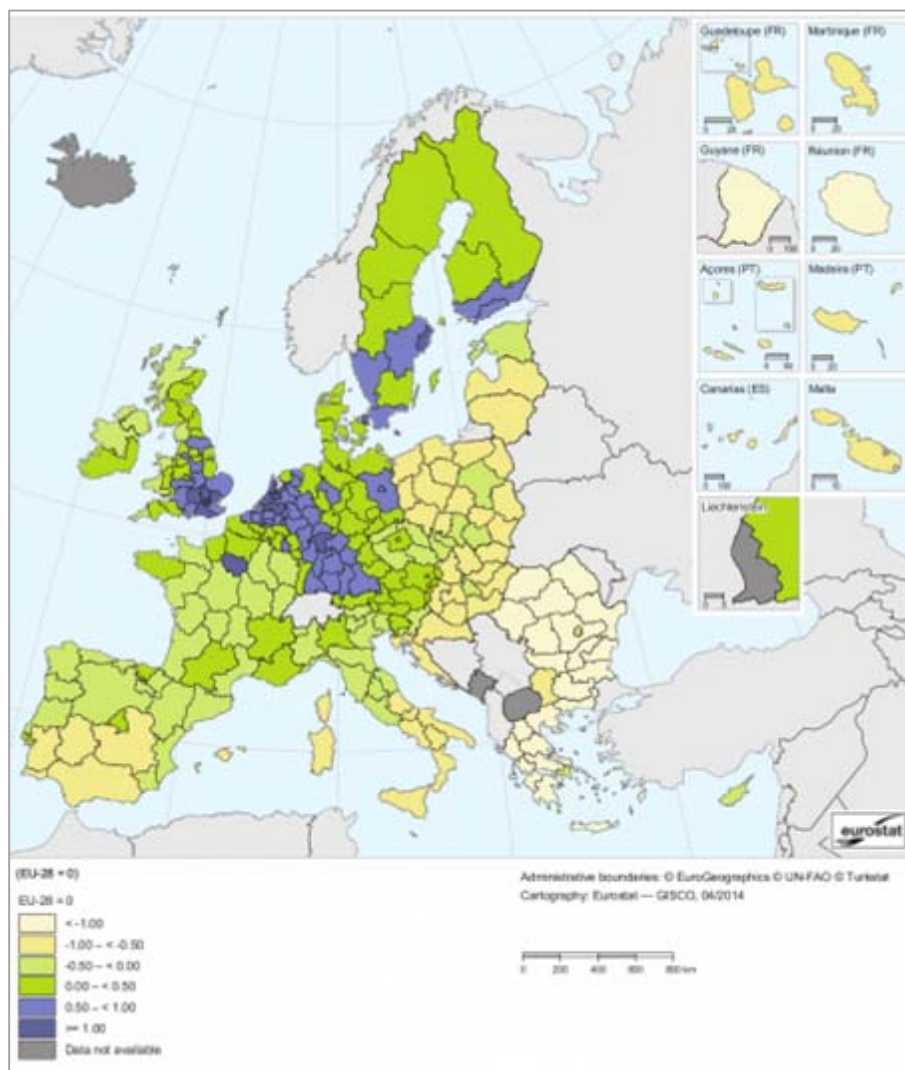


Fonte: Eurostat

Nel corso del 2013, l'Indice di competitività regionale (RCI), sviluppato a livello europeo, evidenziava la presenza di profonde divergenze nei livelli di competitività regionale all'interno di molti Stati membri, nonché la tendenza diffusa (ad eccezione di Paesi come Italia, Germania, Paesi Bassi¹³) a rilevare la regione della capitale come quella più competitiva (Mappa 2).

¹³ In questi Paesi, infatti, regioni con una seconda grande città presentano livelli di competitività più elevati rispetto alla regione della capitale.

Mappa 2 **Indice di Competitività Regionale (NUTS 2) 2013 (EU-28=0)**



Fonte: Eurostat

Appare utile richiamare tale indice, poiché, fornendo un quadro delle differenze all'interno di uno stesso Paese, consente di evidenziare la "dimensione regionale" della competitività, elemento importante soprattutto se si considera che parte della responsabilità della spesa pubblica in Italia¹⁴, come in Europa, è assegnata alle auto-

¹⁴ Nel nostro Paese in particolare l'autonomia amministrativa delle Regioni è superiore addirittura a quella di stati federali come la Germania, l'Austria e il Belgio. Cfr. COM(2015) 262 final.

rità locali e regionali. Queste ultime governano, quindi, molti degli aspetti ritenuti fondamentali per lo sviluppo del territorio, ma è rilevante rammentare al riguardo, i problemi derivanti dai tagli generali effettuati nei confronti della spesa pubblica che le autorità locali hanno dovuto affrontare negli ultimi anni (Commissione europea, 2014).

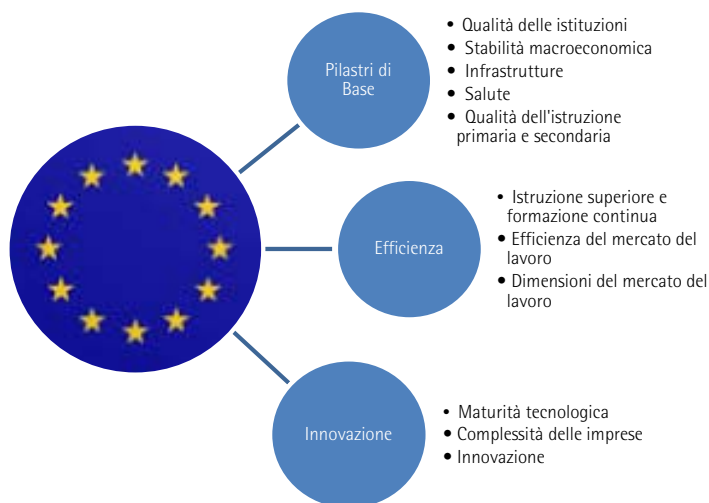
Ulteriore aspetto da evidenziare risiede nei criteri che hanno portato alla realizzazione dell'Indice di competitività regionale, pensato con l'obiettivo (un po' come è accaduto anche con la definizione del BES)¹⁵ di utilizzare uno strumento di analisi che superasse il concetto di sviluppo legato solo al PIL, includendo anche misure attinenti al benessere delle persone, allo sviluppo del capitale umano, alla salute collettiva, in sintesi alla *capacità di offrire un ambiente attraente e sostenibile per imprese e residenti in cui vivere e lavorare*¹⁶. Nello specifico l'indice è composto da tre dimensioni ognuna delle quali include diversi indicatori compresi all'interno degli 11 pilastri¹⁷ (figura 2.1). Osservando la geografia della competitività europea (Mappa 2), rispetto alla mappa precedente, senza troppe sorprese, le aree meno competitive coincidono con quelle meno ricche; tuttavia si evidenziano livelli di eterogeneità inferiori all'interno di ogni singolo Paese, soprattutto fra zone limitrofe, e regioni con elevati livelli di competitività (ad esempio in Gran Bretagna), nonostante livelli di ricchezza inferiori alla media europea e al contempo paesi ricchi come la Svezia con realtà locali meno competitive (sulla specifica situazione italiana si tornerà più avanti).

¹⁵ Cfr. *Il progetto per misurare il benessere equo e sostenibile (BES), nato da un'iniziativa congiunta del Cnel e dell'Istat, si inquadra nel dibattito internazionale sul superamento del PIL alimentato dalla consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possano essere esclusivamente di carattere economico, ma debbano tenere conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere, corredate da misure di disegualianza e sostenibilità.* Cfr. <http://goo.gl/kbCX5v>.

¹⁶ <http://goo.gl/lw31fj>.

¹⁷ L'indice di competitività regionale (RCI) è stato concepito per misurare le variazioni nella dimensione della competitività a livello regionale (Annoni e Dijkstra, 2013). Utilizza 73 indicatori per lo più di dimensione regionale, utili ai fini della valutazione della competitività. Si articola in 11 "pilastri" suddivisi in tre gruppi. I pilastri di base: (1) Qualità delle istituzioni, (2) Stabilità macroeconomica, (3) Infrastrutture, (4) Salute, (5) Qualità dell'istruzione primaria e secondaria. Questi sono i pilastri più importanti per le regioni meno sviluppate. I pilastri relativi all'efficienza: (6) Istruzione superiore e formazione continua, (7) Efficienza del mercato del lavoro, (8) Dimensione del mercato. Questi pilastri sono importanti per tutte le regioni. I pilastri relativi all'innovazione: (9) Maturità tecnologica, (10) Complessità delle imprese, (11) Innovazione. Questi pilastri sono importanti per le regioni intermedie ma soprattutto per le regioni altamente sviluppate. Cfr. Commissione europea, 2014, p. 50.

Figura 2.1 Indice di competitività regionale (RCI)



Fonte: elaborazione Isfol da Eurostat

Nell'ottica di favorire, quindi, uno sviluppo equo e sostenere la convergenza l'Unione europea, attraverso il finanziamento della "Politica di Coesione", investe ormai da alcuni anni parte¹⁸ del bilancio totale dell'UE per facilitare lo sviluppo economico a livello nazionale e regionale; dal 2014¹⁹ i finanziamenti sono finalizzati anche a supportare gli Stati membri e le regioni a raggiungere gli obiettivi di Europa 2020²⁰. Al riguardo la Commissione europea ha affermato che principalmente attraverso tale strumento *realizzerà gli obiettivi della strategia Europa 2020: crescita e occupazione, lotta contro i cambiamenti climatici e riduzione della dipendenza energetica, della povertà e dell'esclusione sociale*²¹.

La riduzione del deficit di innovazione tra le regioni europee è considerato un traguardo essenziale per consentire all'Europa di competere all'interno dei mercati globali. Molto si è discusso negli ultimi anni, a livello europeo, sulla necessità di incrementare in ogni Paese l'investimento in R&S. Nel 2011, l'obiettivo previsto all'interno

¹⁸ Nello specifico investe ogni anno circa il 34% del bilancio totale dell'UE <http://goo.gl/1vk9xZ>.

¹⁹ Si veda la riguardo la revisione di metà periodo della Politica di Coesione "Ricentrare la politica di coesione dell'UE per massimizzare l'impatto sulla crescita e l'occupazione: la riforma in 10 punti" <http://goo.gl/puIHST>.

²⁰ Inoltre per "aumentare la trasparenza e promuovere il dibattito sulle prestazioni dei finanziamenti dell'UE, è stata istituita una piattaforma open data che fornisce informazioni relative agli investimenti effettuati e ai risultati ottenuti (nonché i dati contestuali sulla situazione socio-economica in ogni paese (nonché i dati contestuali sulla situazione socio-economica in ogni paese dell'UE). Le cifre relative ai risultati della politica di coesione dell'UE programmi operativi sono basati su relazioni fornite alla Commissione dagli Stati membri". Cfr. <http://goo.gl/Ol1yzF>.

²¹ Per il periodo 2014-2020 la politica di Coesione si concentra su 11 obiettivi tematici e individua 4 priorità fondamentali per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): Ricerca e innovazione (R&S); Information and Communication Technologies (ICT); Competitività delle PMI; Transizione verso un'economia a bassa emissione di carbone.

di Europa 2020 di innalzare la spesa nazionale in R&S sino al 3% era stato raggiunto solo da 32 Regioni europee, ma soprattutto molte regioni presentavano un livello di spesa inferiore troppo distante anche dall'obiettivo nazionale e perfino gli stati con un buon livello di investimento mostravano numerose disparità regionali (Commissione europea, 2014). L'Italia, pur avendo un obiettivo nazionale (1,53% del PIL) pari alla metà di quello europeo mostra non poche difficoltà ad arrivare al traguardo (1,21% nel 2011, 1,26% nel 2012, 1,25% nel 2013)²². Inoltre, a livello territoriale, si evidenziano situazioni molto differenti con regioni che hanno già raggiunto e superato il target nazionale, realtà locali in fase di convergenza e territori, in prevalenza al Sud, in cui la distanza dall'obiettivo nazionale appare eccessiva e ardua da ridurre (su questo aspetto si tornerà nel paragrafo successivo). Nell'allocazione di parte dei fondi europei destinati a sostenere il raggiungimento di questo obiettivo, solo l'11,2% sarà destinato al nostro Paese (al contrario di quanto accadrà ad esempio per Paesi come la Germania, che partono comunque da buone performance, e potranno usufruire del doppio dei fondi rispetto all'Italia)²³.

Negli anni passati grazie ai finanziamenti del FESR un importante sostegno è stato fornito alle imprese soprattutto per incoraggiare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione. Al riguardo sono state realizzate specifiche valutazioni per misurare l'efficacia degli interventi proposti che hanno sottolineato gli effetti positivi²⁴ innescati dai finanziamenti. In particolare è stato evidenziato, soprattutto in alcuni Paesi, fra cui l'Italia, una sorta di "effetto incoraggiamento" che ha condotto le imprese finanziate ad investire in R&S quote più elevate del previsto superando l'importo che sarebbe stato speso in assenza del contributo, e in alcuni casi realizzando una spesa supplementare più alta dell'importo del finanziamento ricevuto. Le valutazioni hanno inoltre messo in risalto come le PMI abbiano beneficiato di effetti più cospicui rispetto alle grandi aziende con effetti positivi sull'occupazione proprio all'interno delle attività di R&S (si pensi al caso dell'Irlanda che ha moltiplicato il numero di posti di lavoro nel settore della ricerca). Le criticità riscontrate, invece, riguardano il tema della governance e in particolare la debolezza mostrata dalle agenzie e dai centri di ricerca nel fornire assistenza alle imprese in tema di R&S. L'Italia purtroppo (e in particolare le regioni del Sud), si è distinta negativamente a livello europeo. È nota, d'altro canto, la scarsa capacità di spesa mostrata dal nostro Paese riguardo alle diverse fonti di finanziamento europeo (Commissione europea, 2014).

Sempre in tema di governance l'Italia, nel contesto europeo, mostra basse performance (quint'ultima nell'UE a 27) riguardo alla facilità con cui si riesce ad avviare un'impresa (figura 2.2). La Banca mondiale²⁵ ha messo in evidenza come i Paesi più

²² Cfr. COM(2015) 262 final.

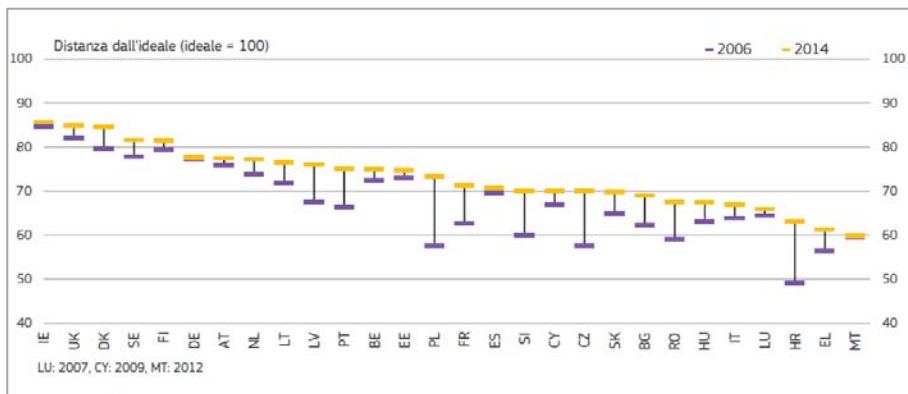
²³ Cfr. <http://goo.gl/pT80UT>.

²⁴ È tuttavia necessario specificare che le valutazioni contro fattuali realizzate a livello europeo riguardano il periodo pre-crisi (2000-2006).

²⁵ All'interno dell'indagine "Doing Business" la Banca mondiale ha proposto un indicatore riguardante la "facilità di fare impresa". L'indicatore si fonda sul concetto secondo cui le regolamentazioni dei Paesi dovrebbero essere S.M.A.R.T: Semplificate; Meritevoli; Adattabili; Rilevanti e Trasparenti. Combinando 10 aspetti (avvio di un'impresa, ottenimento dei permessi edilizi, risoluzione di dispute commerciali e insolvenze, allacciamento alla rete elettrica, trasferimento di proprietà immobiliari, accesso al credito, tutela degli investitori, pagamento delle

virtuosi da questo punto di vista non siano tanto quelli in cui scarse sono le norme e le regolamentazioni, quanto i Paesi in cui il quadro normativo e amministrativo è più chiaro, semplice e facile da seguire e rispettare. Fra gli aspetti osservati per definire la "facilità di fare impresa", assumono particolare rilevanza la quantità di tempo da impiegare, il numero di procedure e i relativi costi, nonché il capitale necessario. In Europa, in media, per avviare un'impresa occorrono *"13 giorni, 5,4 distinte procedure, un costo pari al 4,4% del reddito nazionale pro capite e un capitale minimo versato pari al 10% del reddito pro capite"* (Commissione europea, 2014, p. 163).

Figura 2.2 Facilità di fare impresa. Anni 2006-2014 (v.a.)



Fonte: Commissione europea, 2014, p. 163

L'ultima relazione della Banca mondiale ha sottolineato, ad ogni modo, che, ponendo come parametro ideale 100, ossia il raggiungimento dello standard massimo in ogni aspetto osservato, fra il 2006 e il 2014, tutti gli Stati europei hanno migliorato la propria performance. Importati passi da compiere sembrano invece riguardare la riduzione delle differenze nel fare impresa, non solo tra paesi, ma soprattutto a livello locale. L'Italia, in particolare, oltre ad essere molto lontana dai parametri ideali, mostra anche una peculiare eterogeneità e problematicità a livello regionale²⁶ (Banca mondiale, 2014). Un ultimo aspetto che sembra importante richiamare, sempre in tema di governance, è quello della corruzione che, oltre a danneggiare le finanze pubbliche, ha fra gli altri effetti quello di ridurre i livelli di investimento di un Paese

imposte, commercio transfrontaliero), l'indicatore consente di valutare il grado di influenza delle regolamentazioni d'impresa sulle PMI in 189 regioni, essenzialmente misurando la loro complessità e i costi che esse comportano, oltre alla solidità delle istituzioni pubbliche. Cfr. Banca mondiale, Doing Business, 2014.

²⁶ Ad esempio "per ottenere un permesso edilizio per la costruzione di un capannone, a Bologna occorrono 164 giorni a un costo pari al 177% del reddito pro capite, contro i 208 giorni a Potenza a un costo pari al 725% del reddito pro capite. La risoluzione di una disputa contrattuale richiede in media 855 giorni e un costo pari al 22% dell'importo del risarcimento a Torino, contro i 2.022 giorni e un costo pari al 34% dell'importo del risarcimento a Bari. L'avvio di un'impresa varia dai 6 giorni a Padova ai 16 giorni di Napoli, mentre il trasferimento di proprietà immobiliare richiede 13 giorni a Bologna e 24 a Roma". Cfr. Commissione europea, 2014, p. 163.

(COM (2014) 38 def). All'interno di un'indagine condotta da Eurobarometro nel corso del 2013 sul tema della corruzione, fra i Paesi dell'Europa a 27 l'Italia ha raggiunto il podio (insieme a Grecia e Lituania) rispetto alla percezione del grado di diffusione della corruzione che, nel nostro Paese, secondo il 97% degli intervistati sarebbe abbastanza e molto diffusa (Eurobarometer, 2014).

In un contesto economico poco favorevole, come quello degli ultimi anni, la crescita e lo sviluppo appaiono sempre più connesse alla capacità delle economie, non solo nazionali, ma anche regionali di investire, innovare e trasformare, adattandosi ad un ambiente in continua evoluzione e più competitivo. Un ruolo rilevante, come suggerito a livello europeo, lo possono svolgere le PMI, che per dimensioni e caratteristiche, potenzialmente, possono rispondere più rapidamente ai cambiamenti e alle sfide di mercato. Queste ultime, come noto, rappresentano l'elemento distintivo del tessuto produttivo italiano che sarà brevemente richiamato nel paragrafo successivo.

2.3 La competitività regionale italiana

2.3.1 Nuove tendenze nei settori produttivi italiani durante la crisi

Nel contesto europeo il sistema produttivo italiano negli ultimi anni, nonostante la fase recessiva, ha mostrato un elevato sviluppo dell'imprenditorialità e continua a caratterizzarsi per la peculiarità presentata rispetto alla dimensione d'impresa: è notevole il peso occupazionale delle microimprese²⁷ e limitata la presenza di imprese con più di 250 addetti²⁸ (Istat, 2015). Nel 2012 l'Italia presentava un tasso di imprenditorialità²⁹ prossimo al 30% (valore fra i più elevati d'Europa), con percentuali pari al 37% nel Sud, e al 28% nel Centro-nord e una dimensione media d'impresa pari a 3,9 addetti, con un Sud contrassegnato da dimensioni più contenute (2,8 addetti)³⁰.

Il Mezzogiorno si caratterizza, inoltre, per una spiccata propensione ai servizi, mentre il Centro-nord si distingue per la vocazione industriale (di dimensione differente a seconda della regione); infine due regioni, Lombardia e Lazio, si qualificano nel contesto italiano per la prevalente diffusione di grandi imprese nel settore dei servizi ed è prevedibile ipotizzare che nel primo caso si tratti di imprese soprattutto private, mentre per il Lazio ricopra un ruolo rilevante la Pubblica Amministrazione (Mappa 3). Al di là delle dimensioni e dei diversi profili, le imprese italiane presentano anche caratteristiche e performance differenti a seconda della loro dislocazione: il divario fra il Nord e il Sud continua a caratterizzare, infatti, il tessuto produttivo nazionale.

²⁷ L'Istat nel 2015 ha rilevato la presenza di circa 4,2 milioni di imprese con meno di 10 addetti, ossia microimprese, che rappresentano il 95% del totale delle unità produttive e impiegano circa 7,8 milioni di addetti (il 47% contro il 29% nella media europea) Cfr. Istat, 2015.

²⁸ Le grandi imprese, quelle con più di 250 addetti, rappresentano lo 0,1% delle imprese e il 19% degli addetti. Cfr. Istat, 2015.

²⁹ Il tasso d'imprenditorialità è calcolato come rapporto tra numero di lavoratori indipendenti e totale dei lavoratori delle imprese.

³⁰ Cfr. Istat, Noi Italia, 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo, Istat, 2015 <<http://noiitalia2015.istat.it/>>. Strutture produttive.

Un'analisi dell'Istat sull'efficienza produttiva ha stimato³¹, ad esempio, che sotto il profilo territoriale è possibile sottolineare una netta divergenza tra le regioni settentrionali e quelle centrali e meridionali, dal momento che l'efficienza media è superiore al dato nazionale in tutte le regioni del Nord (ad eccezione della Liguria), mentre risulta inferiore in tutte le regioni del Centro (ad eccezione del Lazio) e del Mezzogiorno (Istat, 2014). Inoltre l'Istat, nel recente rapporto sulla competitività delle imprese, ha evidenziato l'emergere di una particolare tendenza: la *terziarizzazione dell'Industria*³². Le imprese industriali hanno iniziato, infatti, ad offrire numerosi servizi, probabilmente anche per effetto della distribuzione, a livello internazionale, della produzione industriale e del ricorso a livello mondiale dell'*outsourcing* di beni e servizi intermedi (Istat, 2014b).

Negli attuali sistemi economici sviluppati i servizi svolgono, ormai, un ruolo sempre meno marginale e sempre più strategico. Solo nel nostro Paese contribuiscono, ad esempio, al 73% del valore aggiunto dell'economia (contro il 20% della manifattura), oltre al fatto che una cospicua parte dei servizi erogati nasce dal processo di distribuzione del prodotto industriale (Istat, 2014b). È stato, altresì, sottolineato che *"l'utilizzo dei servizi come input intermedi influenza la produttività del sistema economico sia indirettamente (attraverso la produzione in outsourcing o lo spostamento all'estero di attività a basso valore aggiunto verso fornitori esterni), sia direttamente (rivelandosi importanti veicoli per la trasmissione di spillover di conoscenza)"* (Istat, 2014b, p. 5).

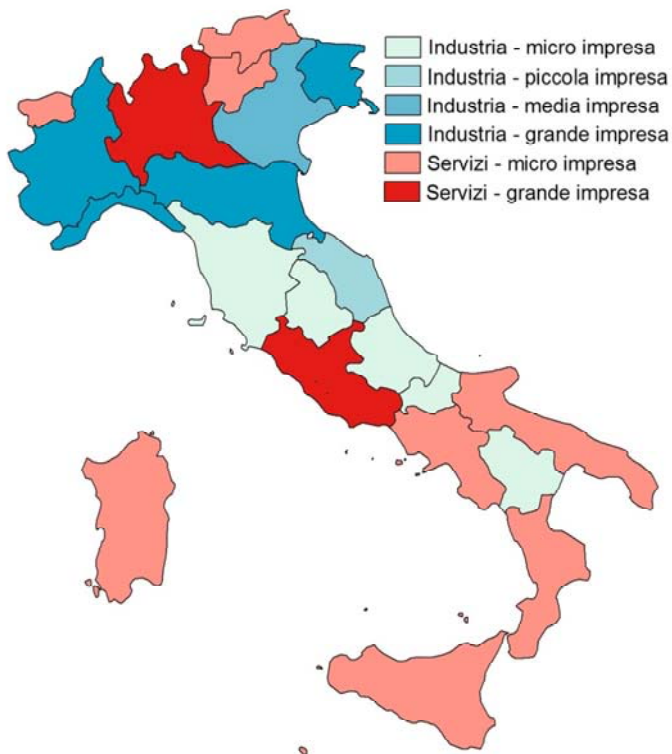
Il legame, fra manifattura e servizi alle imprese, è importante da richiamare, infine, per diverse ragioni. La crisi ha determinato un aumento temporaneo della quota di servizi sul commercio mondiale; il ruolo del settore terziario sull'intera economia appare ormai rilevante in tutti i paesi europei dove la manifattura, fra l'altro, si caratterizza per l'acquisto dei servizi alle imprese quasi unicamente presso il proprio mercato interno; emergono diverse assonanze e qualche differenza tra i comportamenti dei vari paesi europei (ad esempio le differenze riguardano la capacità di attivazione della domanda estera di beni industriali, rispetto alla quale l'Italia deve migliorare le sue performance). In sintesi si delinea uno scenario, nel lungo periodo, in cui la competitività dell'industria e dei servizi si combineranno e si influenzeranno reciprocamente (Istat, 2014b). Complessivamente, nonostante quanto evidenziato, la domanda di lavoro è stata debole in entrambi i settori in questi anni e nel 2014 sia nella manifattura che nel settore dei servizi, vi sono state più imprese che hanno espulso manodopera rispetto a quelle che hanno assunto (25,4% contro il 19% nel primo caso e 24,8% contro il 9,8% nel secondo), anche se va segnalato che tale riduzione ha riguardato soprattutto la manodopera meno qualificata, mentre maggiori segnali di resilienza sono riscontrabili in termini di qualità del capitale umano (Istat, 2014b).

³¹ L'Istat grazie ad un innovativo data base che riporta dati economici sui 4,4 milioni di imprese dell'industria e dei servizi, integrando fonti statistiche e amministrative, ha stimato un indicatore di "efficienza produttiva" che analizza la relazione tra la produttività del lavoro e ulteriori aspetti della performance delle imprese. Cfr. Istat 2014.

³² L'Istat ha denominato così la tendenza verso un incremento dell'offerta di servizi da parte delle imprese industriali e la sempre più frequente interconnessione tra il settore dell'industria e quello dei servizi (Istat, 2014b).

Ciò che resta da capire è se ciò sia in parte spiegato dal fenomeno dell'overeducation (al riguardo si veda il cap. 1) e come le tendenze sopra menzionate impattino sulle diverse realtà regionali presentate nella Mappa 3.

Mappa 3 **Settore di attività e dimensioni prevalenti delle imprese nelle regioni rispetto alla media nazionale, 2012 (%)**

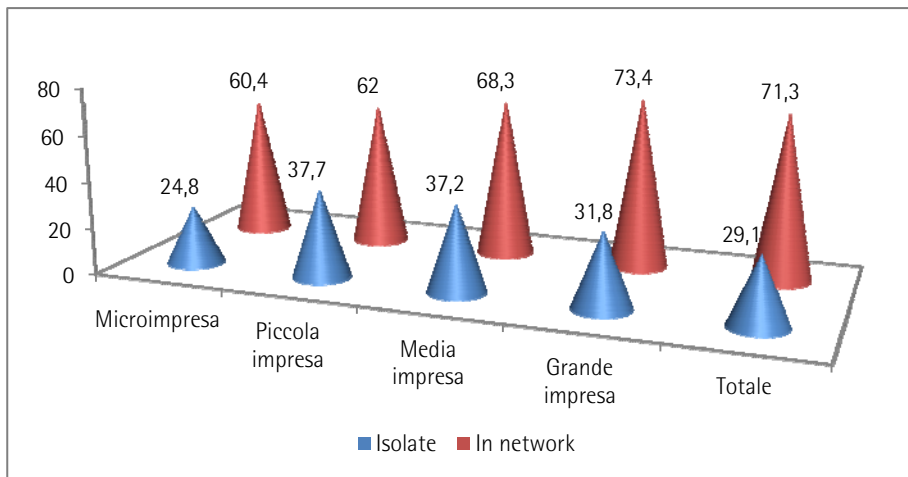


Fonte: Istat, Registro statistico delle imprese attive

Un ulteriore aspetto da considerare, nell'osservazione dei nuovi trend che hanno riguardato il tessuto produttivo italiano negli ultimi anni, concerne la presenza di network dell'innovazione fra le imprese. È stato, infatti, rilevato su più fronti come una delle chiavi di volta delle piccole imprese per continuare ad investire in innovazione, nonostante la crisi, sia stata quella di attivare network e avviare accordi con altre imprese, con istituti di ricerca e università (Eurostat, 2011; Istat, 2015). Secondo l'Istat "in Italia i gruppi di impresa sono oltre 90 mila, comprendono più di 206 mila imprese attive residenti e occupano oltre 5,6 milioni di addetti (circa un terzo degli occupati nelle imprese attive nel 2012)" (Istat, 2015, p. 98). Questi gruppi si distinguono fra i numerosi network di PMI e i pochi raggruppamenti rappresentati dalle aziende di grandi dimensioni (che incidono tuttavia in termini di addetti coinvolti).

Questo fenomeno, secondo l'Istat, appare in aumento, così come sembra che le imprese appartenenti a network siano molto più produttive di quelle prive di tali legami a prescindere dalla dimensione; in tutte le tipologie considerate, infatti, la produttività media delle imprese raddoppia e tale fenomeno si amplifica in particolare nel caso delle micro e delle grandi imprese (figura 2.3).

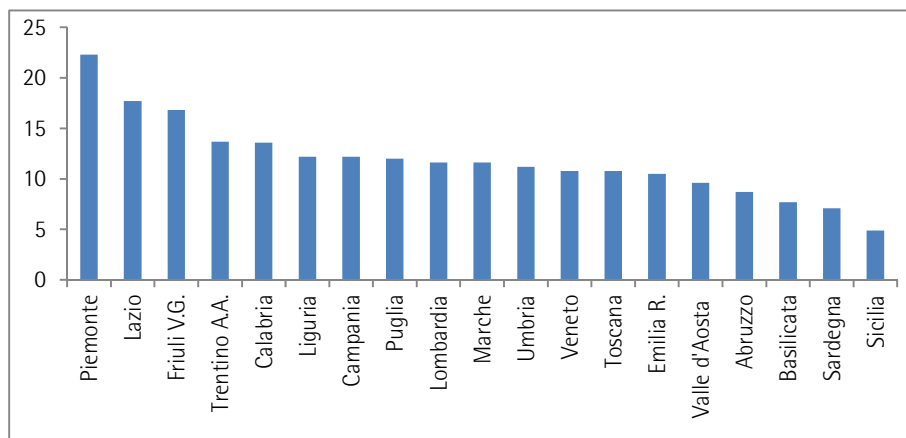
Figura 2.3 Produttività media delle imprese, per tipologia e appartenenza a network, 2012 (migliaia di euro)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - Rilevazione statistica sull'innovazione nelle imprese

Tali legami, sembrano efficaci, anche indipendentemente dal tipo di rapporto (controllo, collaborazione, commesse, subfornitura, relazioni con istituzioni, compartecipazione a progetti, ecc.). Se è vero, inoltre, che la creazione di questi network rappresenta un fattore propulsore in termini di investimento in innovazione, tuttavia, si evidenziano condizioni differenti a livello regionale. In questo caso, non si configura la solita distinzione fra Nord sviluppato e Sud in difficoltà, ma si rileva una varietà regionale peculiare, con regioni come la Calabria, la Campania e la Puglia che presentano valori più alti della Lombardia, e regioni come la Toscana e l'Emilia Romagna che presentano una situazione simile ad Abruzzo, Basilicata e Sardegna (figura 2.4). Tale dato assume ancora più rilevanza se si tiene conto del fatto che riguarda le imprese con più di 10 addetti e che, come evidenziato nelle pagine precedenti, le regioni del Sud si caratterizzano soprattutto per la presenza di microimprese. Infine, rimane da segnalare che i dati osservati sono disponibili dal 2012, sarà importante, per il futuro, monitorare il loro andamento a conferma (o meno) di quanto rilevato.

Figura 2.4 Imprese con accordi di cooperazione per l'innovazione, 2012 (% sul totale delle imprese con più di 10 addetti)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - Rilevazione statistica sull'innovazione nelle imprese

2.3.2 La competitività regionale: fra alto investimento in innovazione e bassa spesa in R&S

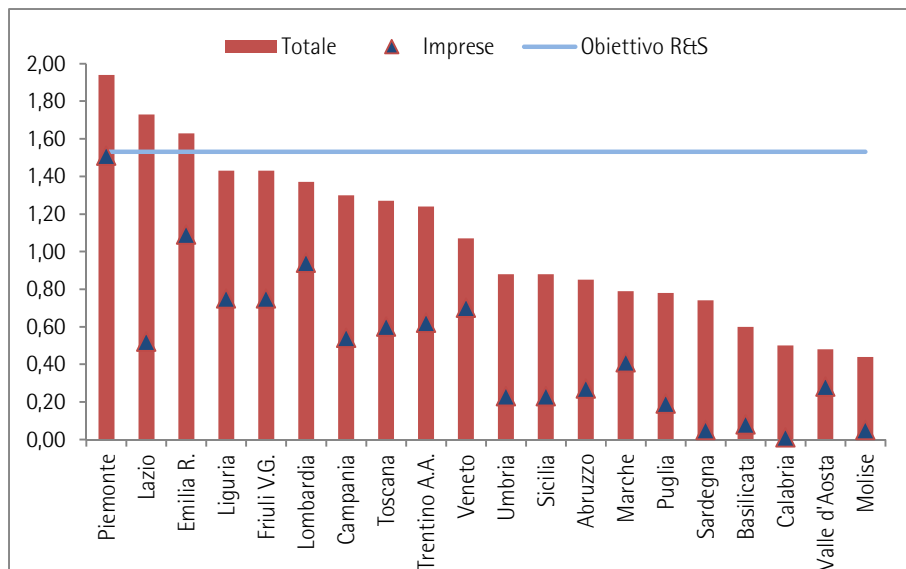
La ricerca e l'innovazione possono svolgere una funzione propulsiva nell'economia nazionale e regionale di un Paese. È ormai ampiamente riconosciuto e considerato, soprattutto all'interno dell'agenda politica europea³³, che l'innovazione (intesa nell'ampio senso del termine: di prodotto, processo, mercato e organizzazione), rappresenta uno dei principali driver della crescita della produttività, in particolare nel lungo periodo e ricopre un ruolo strategico per il mantenimento della competitività delle imprese (Commissione europea, 2014). Come anticipato nelle pagine precedenti l'Italia, anche a causa delle disparità regionali, non ha ancora raggiunto l'obiettivo nazionale, previsto all'interno di Europa 2020, di innalzare la spesa in R&S. La figura 2.5 mostra sia l'investimento totale³⁴, a livello regionale, che il contributo fornito dalle imprese al raggiungimento dell'obiettivo. Osservando i dati è possibile distinguere situazioni molto differenti. Piemonte, Lazio ed Emilia Romagna hanno già raggiunto (nei primi due casi anche ampiamente superato) l'obiettivo nazionale (1,53%) anche grazie al supporto fornito dalle imprese soprattutto nel caso di Piemonte ed Emilia-Romagna; il Lazio, probabilmente, essendo la regione della capitale, trae particolari benefici dagli investimenti pubblici e meno dalle imprese. Liguria, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia presentano valori prossimi al target (rispettivamente 1,43%; 1,43%; 1,37%) e un investimento privato superiore alla media italiana. Campania,

³³ Al riguardo nell'ambito della strategia Europa 2020 l'Europa ha lanciato un'iniziativa, denominata *Innovation Union*, per stimolare la ricerca e l'innovazione nell'UE attraverso 34 specifiche azioni. Cfr. <http://goo.gl/md87PH>

³⁴ Il riferimento è alla spesa totale, in percentuale del PIL, realizzata dall'Italia: somma delle spese in R&S rilevate per le imprese, le istituzioni pubbliche e private non profit e di quelle stimate per le università. Cfr. <https://goo.gl/se7yr7>.

Toscana, Trentino Alto-Adige e Veneto investono più dell'1%, e oltre la metà della loro spesa è sostenuta dalle imprese del territorio. Infine Umbria, Marche e Valle d'Aosta si trovano, insieme a tutti i territori del Mezzogiorno, ben lontane dall'obiettivo nazionale, ma nel caso delle regioni del Sud si evidenzia anche la debolezza dell'investimento privato.

Figura 2.5 Spesa regionale totale e incidenza delle imprese sostenuta per attività di R&S, 2012 (% PIL)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - Istat - Rilevazione sulla Ricerca e lo Sviluppo

L'ultimo rapporto sulla situazione del Paese dell'Istat evidenziava una condizione particolare per l'Italia, ossia un sistema produttivo con una ridotta spesa in R&S e al contempo un'elevata quota di imprese definite "innovatrici"³⁵ (Istat, 2015). Nel complesso il tessuto produttivo italiano investe solo lo 0,7% del PIL in R&S a fronte di una media Ue pari all'1,3%, ma mostra un 41,5% di imprese innovatrici rispetto al 36,0% presente in media in Europa (Istat, 2015). Inoltre se è vero che l'intensità brevettuale italiana è inferiore alla media europea (circa 75 brevetti per milione di abitanti contro 111 per l'Ue), è altresì documentato che il rapporto tra numero di brevetti e spesa per R&S è tra i più alti d'Europa.

Una interpretazione può essere fornita, al riguardo, riprendendo il concetto già espresso, che l'informazione sulla spesa in R&S non consente di esprimere pienamente la capacità e il potenziale innovativo delle imprese. L'Italia, infatti, (anche in conside-

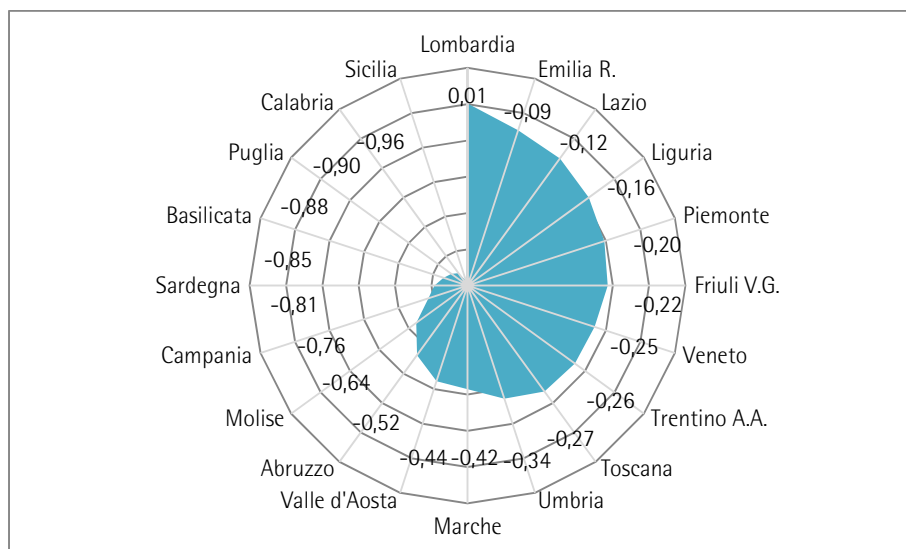
³⁵ L'Istat definisce come innovatrici le imprese che hanno introdotto con successo sul mercato o nel proprio processo produttivo innovazioni di marketing, organizzative o tecnologiche. <http://goo.gl/MptDIT>.

razione del fatto che presenta un tessuto produttivo caratterizzato da micro e piccole imprese), pur mostrando una spesa in R&S inferiore alla media europea, rivela un non trascurabile impegno in altre tipologie di spesa connesse all'innovazione che variano, fra l'altro, in relazione alla dimensione d'impresa. Le grandi imprese, di fatto, rivelano strategie simili a quelle europee e sono impegnate soprattutto in spese che riguardano la R&S interna e l'acquisto di servizi di R&S; le medie e le piccole imprese invece investono soprattutto in acquisto di macchinari, impianti innovativi nonché in tutte quelle spese che sono relative, in qualche modo, alle attività propedeutiche (acquisto di brevetti, marchi, design) o successive al processo di produzione (spese in attività di formazione e marketing) (Istat, 2014a). Infine, tenendo conto della specializzazione produttiva, si evidenzia che l'adattamento fra tecnologia del settore e dimensione offre ricompense maggiori per le piccole e medie imprese rispetto alle grandi: il 50% delle microimprese italiane mostra infatti livelli di efficienza superiori di 1,9 punti percentuali alla media nazionale (Istat, 2015).

Il livello di spesa regionale per attività di R&S costituisce, quindi, un indicatore importante per osservare gli investimenti compiuti a favore dell'innovazione ed è indicativo dell'impegno locale (pubblico e privato) nel facilitare nuove opportunità, tuttavia, non restituisce l'immagine né di quanta parte della spesa venga trasformata in innovazione, né di che tipo di innovazioni si tratti. Inoltre, osservando solo tale indicatore si può sottostimare parte delle attività innovative, ad esempio, nei settori esterni alla produzione, come quello dei servizi³⁶. Utilizzando, ancora una volta, l'indicatore europeo di competitività regionale che, come detto, è articolato in tre dimensioni (Pilastri di Base, Efficienza e Innovazione), è possibile osservare cosa accade in Italia a livello regionale, prima in generale e poi confrontando, appunto, le tre dimensioni ed in particolare quella relativa all'innovazione. La figura 2.6 descrive i livelli di competitività regionale in Italia. Ponendo come valore ideale europeo lo zero, solo la regione Lombardia mostra performance d'eccellenza, nel resto del Paese, scendendo da Nord a Sud, si osserva un peggioramento dei livelli di competitività. In particolare ad alcune regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria e Piemonte) sarà necessario compiere pochi ulteriori sforzi per raggiungere "la competitività ideale", altre regioni si trovano in una situazione intermedia, mentre tutte le regioni del Sud (ad eccezione dell'Abruzzo) mostrano parametri eccessivamente insufficienti. Può essere importante, al riguardo, per capire meglio su quale aspetto ogni territorio debba investire per migliorare la sua situazione, osservare come si posizionano le diverse regioni rispetto alle tre dimensioni che compongono l'indicatore (figura 2.6).

³⁶ Il settore R&S, pur rappresentando un'ampia fetta della spesa per l'innovazione nel settore manifatturiero, non coglie buona parte della spesa nei servizi. Cfr. Commissione europea, 2014, p. 29.

Figura 2.6 Indice di competitività regionale nelle regioni italiane, 2013 (valore di riferimento EU-28=0)

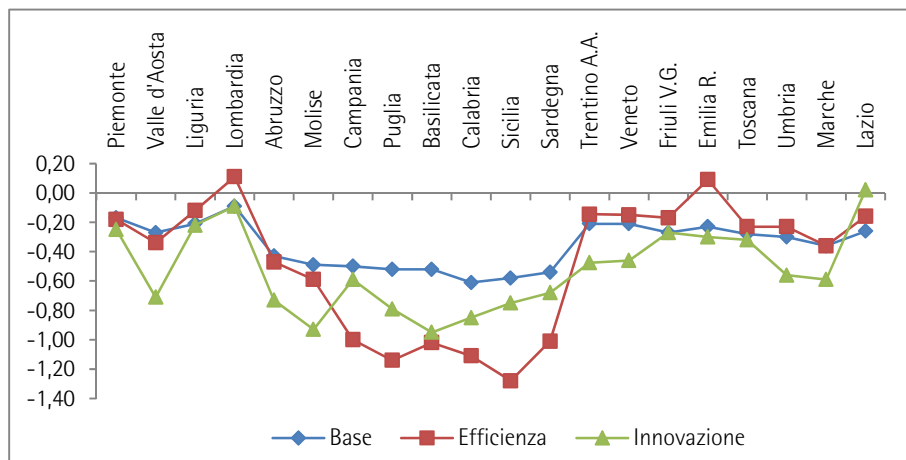


Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

La figura 2.7 mostra situazioni molto differenti e peculiari a livello regionale. Ad esempio, il Lazio è la regione con il miglior livello d'innovazione (sopra il valore ideale) e buone performance in termini di efficienza; dovrebbe invece investire (anche se presenta al riguardo un valore, -0,26, migliore rispetto alla media nazionale, -0,35) per migliorare quegli ambiti, qui definiti di base, che riguardano, ad esempio, la qualità delle istituzioni, delle infrastrutture, la stabilità macroeconomica, insomma tutti quegli aspetti su cui, notoriamente, debbono lavorare le regioni meno sviluppate. Non è un caso, che su questi ultimi ambiti, tutte le regioni del Sud si trovino in una posizione decisamente inferiore alla media nazionale, con valori che vanno dal -0,43 dell'Abruzzo al -0,61 della Calabria. I territori del Mezzogiorno, tuttavia, pur presentando bassi livelli di competitività generali si distinguono in due tipologie: da un lato ci sono Abruzzo e Molise³⁷, le regioni del Sud che meglio si collocano sui parametri di base ed efficienza (son infatti considerate, ma non rispetto all'innovazione; dall'altro si trovano tutte le altre realtà locali del Mezzogiorno che presentano, invece, il maggior deficit competitivo rispetto alla dimensione dell'efficienza, ossia in relazione a quegli aspetti riferiti alla dimensione e al funzionamento del mercato del lavoro e alla qualità dell'istruzione superiore e della formazione continua. Quest'ultimo aspetto è quello su cui ottengono i migliori valori tutte le regioni del Centro-nord, in particolare Lombardia (0,11) ed Emilia Romagna (0,9).

³⁷ Abruzzo e Molise nella nuova Politica di Coesione 2014-2020 sono considerate, infatti, "Regioni in Transizione".

Figura 2.7 Indice di competitività regionale nelle regioni italiane per le tre dimensioni: Base, Efficienza, Innovazione, 2013 (valore di riferimento EU-28=0)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

In generale si delinea un quadro in cui l'innovazione è l'aspetto su cui tutti i territori dovrebbero investire per avvicinarsi agli standard europei (nel caso delle regioni del Centro-nord) o a quelli italiani (nel caso delle regioni del Sud). Queste ultime, ben lontane dalla frontiera tecnologica, debbono, tuttavia, anche (o forse prima) investire di più per realizzare un mercato del lavoro efficiente, produttivo e ricco anche in termini di capitale umano.

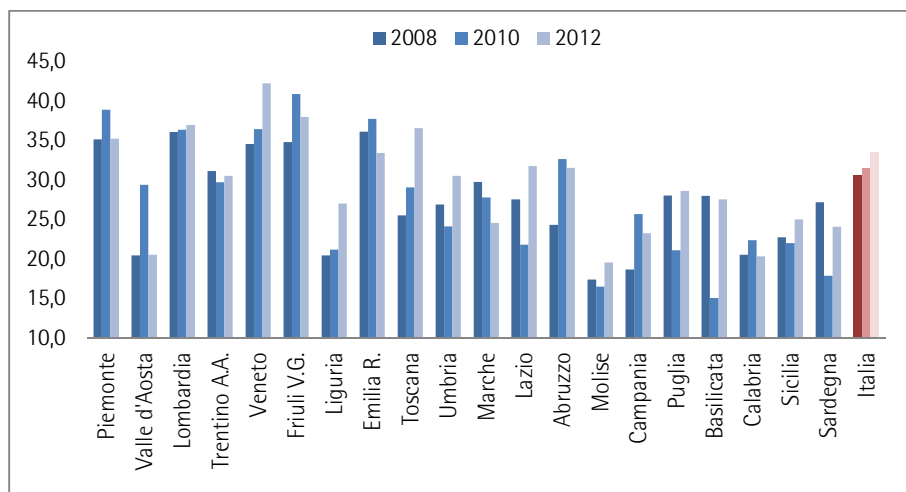
Al fine di osservare l'andamento dell'innovazione a livello regionale durante la crisi, può essere utile considerare il tasso di innovazione del sistema produttivo (imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche di prodotto e processo nel triennio di riferimento, in percentuale sul totale delle imprese con almeno 10 addetti)³⁸. Esaminando il periodo che va dal 2008 al 2012 si rileva che la congiuntura ha inciso con intensità difformi e in momenti diversi in ambito regionale (figura 2.8).

In alcune regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia Romagna) la diminuzione dell'innovazione ha avuto una sorta di "effetto ritardo" rispetto agli anni della crisi e si è concentrata soprattutto nel corso del 2012, riportando tali realtà locali a standard simili o inferiori rispetto a quelli del 2008. In Lombardia, Trentino-Alto Adige e in parte anche in Friuli-Venezia Giulia, invece, sembra non aver inciso particolarmente sul tessuto produttivo innovativo; le imprese di Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Lazio e Abruzzo, nonostante la fase congiunturale, hanno aumentato l'investimento in innovazione. Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna, che comunque partivano da standard inferiori alla media italiana, hanno risentito della crisi soprattutto nel 2010,

³⁸ L'indicatore fa parte del set di indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

aumentando tuttavia nel 2012, le innovazioni di prodotto e di processo. Infine Calabria e Campania, nel 2012 sembrano aver vanificato gli sforzi compiuti negli anni precedenti. In sostanza, ancora una volta, il tessuto produttivo italiano ha manifestato comportamenti e andamenti molto eterogenei a livello territoriale.

Figura 2.8 Tasso di innovazione del sistema produttivo nelle regioni italiane, Anni 2008, 2010, 2012, (%)



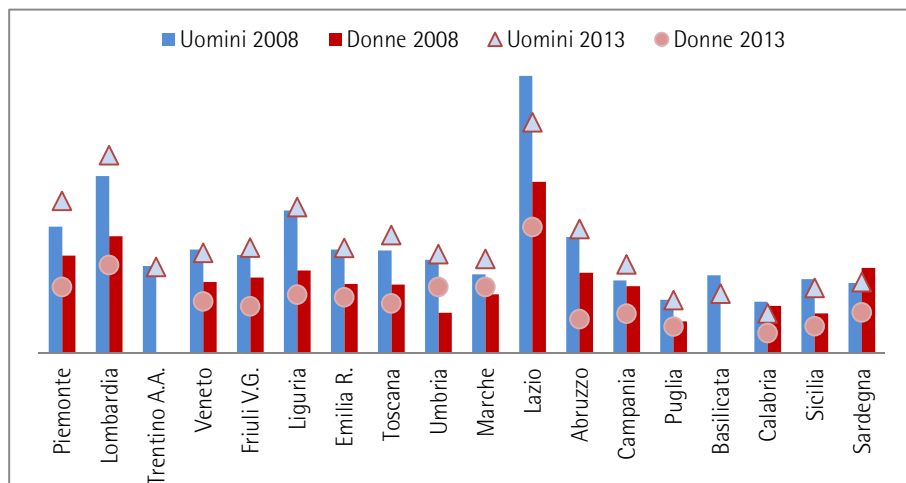
Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat-Rilevazione statistica sull'innovazione nelle imprese

Differenze interessanti sono riscontrabili, ulteriormente, osservando l'andamento dell'occupazione nei settori ad alta conoscenza³⁹.

L'occupazione all'interno di questo settore sembra, soprattutto nelle regioni del Centro-nord, non aver risentito della crisi. La situazione, tuttavia, varia se si osservano i dati per genere (figura 2.9). Complessivamente, nel 2013, in tutte le regioni (ad eccezione del Lazio, che però partiva da una condizione migliore) nei settori high-tech è aumentata la quota di occupati maschili e diminuita quella femminile (ad esclusione dell'Umbria e delle Marche). Le regioni del Sud, invece, che presentavano comunque bassi livelli di occupati in questo settore non hanno variato la loro condizione.

³⁹ Sono considerati settori ad alta intensità di conoscenza quelli del comparto dell'high-tech che comprende, secondo la definizione Eurostat, i settori ad alta tecnologia della manifattura (divisioni 21, 26, 30.3 della Nace Rev.2) e dei servizi (divisioni 59-63, 72 della Nace Rev.2).

Figura 2.9 Occupati nelle regioni* italiane in settori ad alta intensità di conoscenza per genere, Anni 2008 e 2013, (%)



*Per il Trentino-Alto Adige e per la Basilicata non è disponibile il dato riferito alle donne.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Questo breve focus sulla capacità innovativa delle regioni italiane ha mostrato sostanzialmente, elevati livelli di eterogeneità, con realtà locali orientate ad investire in R&S e in innovazione tecnologica, altre in cui si sta tentando di recuperare il ritardo, e regioni (del Sud) in cui i passi da compiere sono ancora molti. La sfida principale, per questi territori, consisterà nell'aumentare la capacità, sia dei lavoratori (in termini di capitale umano qualificato) sia soprattutto delle imprese, di supportare questo processo. Al riguardo, come anticipato osservando il contesto europeo, la produttività e la capacità innovativa regionale è legata, in buona parte, anche alla presenza di un sistema ben sviluppato di finanziamenti pubblici a sostegno dell'innovazione e all'accesso delle imprese a tali forme di aiuto (Commissione europea, 2014). Questo suggerisce che i finanziamenti pubblici possono compensare l'insufficienza di finanziamenti privati nella promozione delle attività innovative (come evidenziato ad esempio nel caso del Lazio).

Allo stesso tempo, l'innovazione largamente intesa come diffusione e adozione di nuove tecnologie e conoscenze sviluppate anche altrove, rimane un fattore cruciale per stimolare la crescita in tutte le regioni e gli aiuti al settore dell'innovazione possono portare risultati positivi solo se accompagnati da un contestuale sviluppo del capitale umano (Commissione europea, 2014). Le imprese italiane, in generale, e non solo quelle impegnate in attività innovative sembrano andare in questa direzione, quanto meno nelle intenzioni. I dati forniti da Unioncamere sulle previsioni di assunzione per l'anno 2014 mostrano una propensione, da parte delle imprese, ad assumere soprattutto personale diplomato e altamente qualificato e tale orientamento appare, inoltre, in aumento se confrontato con i dati del 2008. (tabella 2.1).

Tabella 2.1 Assunzioni non stagionali previste e relative caratteristiche per livello e indirizzo di studio, anno 2014 e differenze 2008-2014 (% regionale)

	2014				Differenze 2008-2014				
	Nessun titolo richiesto (scuola dell'obbligo)	Qualifica di formaz. o diploma profess.	Diploma superiore (5 anni)	Titolo universitario	Totale	Nessun titolo richiesto (scuola dell'obbligo)	Qualifica di formaz. o diploma profess.	Diploma superiore (5 anni)	Titolo universitario
Piemonte-Valle D'Aosta	25,7	12,3	45,1	16,9	100	-5,1	-1,3	4,0	2,5
Lombardia	22,9	9,2	44,7	23,2	100	-1,7	-2,1	-1,6	5,4
Liguria	28,9	13,5	43,1	14,4	100	0,7	1,7	-5,1	2,7
Trentino A.A.	33,8	11,2	42,5	12,6	100	-2,1	-2,4	1,2	3,3
Veneto	29,2	12,5	45,9	12,4	100	-0,9	-1,1	1,1	1,0
Friuli V.G.	29,7	11,0	46,1	13,2	100	0,3	-5,2	3,4	1,5
Emilia R.	28,8	11,6	42,7	16,9	100	-2,6	-0,7	-2,4	5,8
Toscana	31,8	13,2	43,5	11,6	100	-4,7	0,5	3,3	0,9
Umbria	33,7	9,8	44,6	11,8	100	-2,2	3,5	-5,1	3,8
Marche	32,7	12,0	44,2	11,0	100	3,3	-4,7	1,1	0,2
Lazio	23,7	11,0	46,9	18,4	100	-10,9	1,4	8,0	1,5
Abruzzo	39,2	15,5	37,6	7,6	100	1,6	6,9	-9,0	0,5
Molise	33,1	14,8	43,7	8,5	100	-3,6	-1,6	3,8	1,5
Campania	31,6	11,1	44,5	12,8	100	-0,7	0,8	-1,4	1,3
Puglia	29,4	12,7	45,4	12,4	100	-5,8	4,6	-2,5	3,8
Basilicata	48,2	11,8	30,4	9,6	100	6,6	7,6	-17,5	3,2
Calabria	31,6	16,4	42,5	9,6	100	-4,0	5,0	-3,6	2,5
Sicilia	31,7	15,2	39,5	13,6	100	-5,3	1,2	-2,6	6,8
Sardegna	39,8	13,0	35,0	12,2	100	3,7	2,7	-8,8	2,4
Totale	28,4	11,7	43,9	15,9	100	-3,4	0,0	0,0	3,4

Fonte: elaborazione Isfol su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior

Di nuovo, osservando nello specifico le singole realtà locali è possibile evidenziare i differenti orientamenti da parte delle imprese. Da un lato, infatti, si trovano le imprese di Lombardia, Lazio, Piemonte-Valle d'Aosta ed Emilia Romagna, che nel 2014 dichiaravano di voler assumere (in media con il resto del territorio italiano) soprattutto diplomati, ma anche una buona quota di laureati; dall'altro le imprese di Basilicata, Abruzzo e Sardegna che nell'oltre 50% dei casi dirigevano le loro previsioni di assunzione verso personale privo di titoli o con qualifica di formazione o diploma professionale. Nel mezzo, le altre regioni, orientate ad assumere soprattutto diplomati e con intenzioni differenti (a seconda dei casi) nei confronti dei laureati.

2.4 Riflessioni conclusive

Lo sguardo indirizzato a cogliere alcune delle caratteristiche, in termini di innovazione, del tessuto produttivo italiano a livello regionale ha restituito una fotografia multiforme e a tratti poco nitida, non sempre di immediata comprensione e che comunque poco si presta ad una singola lettura o interpretazione. In questa sede, si è scelto di osservare le differenti realtà regionali italiane utilizzando la lente della "competitività" concettualizzata a livello europeo (Commissione europea, 2014).

D'altra parte, anche l'ultimo rapporto dell'Istat sulla situazione del Paese ha evidenziato la presenza di una relazione fra le caratteristiche del sistema produttivo locale, anche in termini di tenuta rispetto alla crisi economica, e la presenza (o meno) di investimento in innovazione e capitale umano qualificato (Istat, 2015). Complessivamente, durante la crisi, le imprese hanno adottato strategie di carattere differente, in relazione anche ai diversi modelli di governance ispirati, senza dubbio, anche dalla dimensione e dalle caratteristiche dell'impresa. Indubbiamente, è ormai riconosciuto da più parti che, nel lungo periodo, l'innovazione costituisca il motore principale della crescita economica. Immettere nuovi prodotti sul mercato; utilizzare processi produttivi moderni e innovativi; introdurre nuova e migliore organizzazione del lavoro; capitale umano qualificato; nuove strategie di marketing, ecc., sono tutti segnali che possono fornire una importante spinta allo sviluppo economico, non solo nazionale.

Alcuni economisti, tuttavia, ritengono che *"una buona governance e l'efficienza delle istituzioni rappresentino condizioni necessarie per un forte sviluppo socio-economico"* (Commissione europea, 2014, p. 161), sottolineando l'impatto positivo della stabilità e del buon funzionamento delle istituzioni non solo sulla crescita economica, ma anche sull'innovazione, sullo sviluppo del tessuto produttivo, sull'occupazione, sul benessere in generale delle persone. (Rothstein, 2011; Rodriguez-Pose e Garcilazo, 2013).

Parte delle evidenze illustrate in questo contributo sembrano suffragare tale orientamento. I dati presentati hanno, ad esempio, mostrato come la governance, e in particolare quella pubblica, possa influire positivamente (si pensi alle performance positive del Lazio) soprattutto in quei contesti in cui l'investimento privato è ridotto. Allo stesso tempo l'esempio dei network dell'innovazione possono costituire un effi-

cace modello alternativo di governance per le PMI, che in alcuni casi autonomamente, non sarebbero in grado effettuare investimenti importanti in R&S o in altre attività innovative.

L'impressione generale è che, al di là della singola realtà osservata, per aumentare la competitività regionale italiana sarà necessario, nei prossimi anni, mettere in campo azioni differenti, multiformi e complementari che, a seconda dei casi, dovranno essere indirizzate a fornire la giusta combinazione di politiche, (sia pubbliche sia da parte delle imprese), incentrate sullo sviluppo delle infrastrutture, sull'investimento in innovazione, sulla valorizzazione del capitale umano e sulla buona governance. L'unica certezza è che puntando isolatamente su un unico aspetto sarà difficile (se non impossibile) ottenere risultati premianti o duraturi.

3. Evoluzione delle politiche per il mercato del lavoro in Italia durante la crisi

3.1 Introduzione

In un periodo di forte crisi economica ed occupazionale le politiche per il mercato del lavoro assumono un ruolo sempre più importante. Fin dalla prima metà degli anni '90 l'Europa ha promosso le politiche attive del lavoro quale strumento di contrasto alla disoccupazione, rafforzandone successivamente l'indirizzo sia nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (SEO) sia nei vari cicli di programmazione dei fondi strutturali fino all'attuale Europa 2020.

L'Europa ha iniziato ad affrontare il tema dell'occupazione nella consapevolezza di dover intervenire contemporaneamente sull'offerta e sulla domanda del mercato del lavoro, riconoscendo, al contempo, maggiori tutele ad alcune categorie considerate deboli (giovani, donne e disoccupati di lungo periodo, ecc.). In tal senso si è cercato di porre l'attenzione sulla rimozione degli ostacoli e la creazione delle precondizioni per la crescita dell'occupazione, piuttosto che contrastare solamente la disoccupazione. Una combinazione della "cura" con la "prevenzione", con la quale si è passati dalla semplice previsione di indennità o sostegno al reddito, in caso di disoccupazione, a misure per l'attivazione del reimpiego (*welfare to work*). Si è giunti, in questa evoluzione, fino a misure di valorizzazione del capitale umano, per una maggiore occupabilità e competitività delle imprese, coniugate con misure di adattabilità volte a garantire maggiore flessibilità dei mercati in un contesto di tutele (*flexicurity*).

Oggi si propone in sostanza un mix di politiche per l'impiego che, però, ancora non ha trovato un assetto stabile e un equilibrio interno nelle sue componenti per diversi ordini di motivi. In primo luogo, la volatilità del quadro normativo di riferimento, che in Italia è caratterizzato dal susseguirsi di varie riforme del mercato del lavoro, non ha permesso l'adattamento dei diversi centri di *policy making* e degli operatori. Il continuo mutamento rende difficile un monitoraggio e una valutazione degli effetti e degli impatti per la rapidità con cui si susseguono i cicli di riforme. Inoltre, il mo-

dello di attuazione delle politiche tramite una governance multilivello⁴⁰ ha generato frammentazioni funzionali e disomogeneità di approccio che rendono la gestione delle stesse differenziata a livello territoriale.

In questo capitolo si vuole analizzare l'evoluzione delle politiche in Italia confrontando un periodo pre-crisi idealmente collocato nel 2007 con il 2013, anno in cui la crisi perdura con tutte le sue implicazioni negative sul mercato del lavoro. Non si tratta di una valutazione, che implicherebbe il ricorso ad approcci di tipo controfattuale di difficile implementazione e che richiederebbero una composizione delle piste di monitoraggio più ampie di quelle attualmente a disposizione, ma di una descrizione dell'evoluzione delle politiche dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

Si propone, dunque, un'analisi delle dinamiche sia nella comparazione internazionale che nelle declinazioni regionali⁴¹.

Prima è necessario, però, adottare uno schema definitorio delle politiche che ne permetta la comparazione. Per questa finalità si fa ricorso alla classificazione elaborata da Eurostat per la *Labour Market Policy* (LMP), ormai riconosciuta a livello europeo come tipologia di riferimento. Questa classificazione riconosce tre macro-categorie (Eurostat, 2013):

- 1) servizi per il mercato del lavoro;
- 2) misure (politiche attive del lavoro);
- 3) supporti (politiche passive).

I "servizi" (1) includono il sistema dei Servizi per l'impiego (SPI) e quelle attività che facilitano l'integrazione di disoccupati e persone in cerca di lavoro nel mercato o che assistono i datori di lavoro nel reclutamento e selezione del personale.

Le "misure" (categorie da 2 a 7) si sostanziano nelle politiche attive del lavoro (PAL), cioè quegli interventi che promuovono l'inserimento lavorativo, il mantenimento del posto di lavoro, la regolarizzazione delle condizioni lavorative e si traducono essenzialmente in interventi diretti sulla struttura complessiva del mercato del lavoro.

I "supporti" (categorie da 8 a 9) coincidono, invece, con quelle che definiamo politiche passive (PP), avendo la finalità di limitare il disagio sociale connesso alla disoccupazione, e che consistono in prestazioni monetarie in favore di soggetti che hanno perso il lavoro o che hanno subito una sospensione temporanea dell'orario di lavoro e della retribuzione (v. Box 3.1).

Considerata la mancanza di univocità delle tassonomie utilizzate dai diversi soggetti che operano a vario titolo nel mercato del lavoro, questa classificazione offre il van-

⁴⁰ Un sistema avviato con la Legge n. 196 del 24/06/1997 e il D.Lgs. n. 469 del 23/12/1997, successivamente revisionato con il D.Lgs. n. 276 del 10/09/2003 e la Legge n. 92 del 28/06/2012. Il sistema caratterizzato, per il periodo preso in considerazione da un modello a tre punte: Stato, Regioni e Province. Oggi è in corso di ulteriore ridefinizione non solo per il così detto Jobs Act, di cui alla Legge delega n. 183/2014 ed i successivi decreti legislativi del 2015 (n. 22; 23; 80; 81; 148; 149; 150; 151) ma anche per il riordino delle Province che diventano «enti territoriali di area vasta» (Legge n.56 del 7 aprile 2014 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*). Bisognerà comprendere, in un percorso annunciato di riforma del Titolo V della Costituzione, la nuova attribuzione di competenza in tema di lavoro tra Stato e Regioni.

⁴¹ La analisi sono realizzate a partire dalle seguenti fonti dati: Db-eurostat; Coesione Sociale.Stat e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Ministero del Lavoro (Segretariato Generale - Ufficio di statistica) su dati propri e Inps, Mef, Ministero dello Sviluppo economico, Isfol, Invitalia.

taggio di poter condurre comparazioni a livello europeo ed è utile anche per quelle territoriali tra regioni.

Box 3.1 Eurostat: classificazione delle politiche per il mercato del lavoro (LMP)

Servizi: attività di sostegno alla ricerca di lavoro

- 1) Servizi per il mercato del lavoro

Misure: interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro

- 2) Formazione
- 3) Rotazione e condivisione del lavoro
- 4) Incentivi all'occupazione
- 5) Supporto all'occupazione e riabilitazione
- 6) Creazione diretta di lavoro
- 7) Incentivi alla creazione di impresa

Interventi di supporto: azioni di sostegno economico, diretto o indiretto, agli individui per la partecipazione al mercato del lavoro

- 8) Mantenimento e sostegno del reddito in caso di mancanza di lavoro
- 9) Prepensionamento

Rispetto a questo schema occorre precisare che la realtà italiana presenta delle specificità non adeguatamente contemplate o adombrate in questo schema di classificazione.

Ad esempio la "Formazione continua" non opera sui *target group* propri della classificazione Eurostat e quindi non può rientrare nella misura "2-Formazione", ma per il suo valore di prevenzione della disoccupazione, così come altre forme di intervento con la stessa valenza, viene presa in considerazione nelle statistiche nazionali (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2015 e 2013) come intervento eterogeneo che comunque riflette una politica di sostegno. Nella stessa categoria della "2-Formazione", invece, vengono fatte rientrare tipologie contrattuali come i "contratti a causa mista" per il loro contenuto formativo.

Il percorso proposto di analisi dell'evoluzione dei *pattern* di politiche per il mercato del lavoro parte da una comparazione internazionale tra i paesi dell'Unione europea, per poi scendere nel dettaglio nazionale articolato nelle dinamiche settoriali ed in quelle regionali.

3.2 Politiche per il mercato del lavoro nella comparazione internazionale

L'analisi comparativa internazionale dell'impegno in termini di politiche per il mercato del lavoro è utile ad individuare il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi UE e a comprendere le strategie degli altri Stati Membri nel fronteggiare la crisi. Il

confronto viene operato tra i paesi costituenti l'Unione europea a 15 anche se per maggiore informazione viene riportata anche la media dell'Unione europea a 28.

Questa analisi può essere condotta prendendo in considerazione diverse variabili. In primo luogo si può considerare la percentuale di spesa totale per le politiche del mercato del lavoro (LMP) sul prodotto interno lordo per comprendere la dimensione e la relativa struttura. Successivamente si ritiene utile verificare come si diversifichino gli impegni in rapporto alla consistenza della popolazione in cerca di lavoro, al fine di evidenziare il livello di supporto e di impegno in relazione agli squilibri presenti.

3.2.1 La spesa in politiche per il mercato del lavoro rapportata al PIL

Nel periodo preso in considerazione (2007-2013), in Italia, il rapporto tra la spesa in politiche per il mercato del lavoro e il PIL è passato da 1,10 a 1,99, con un incremento di circa l'81%, attestandosi sulla media europea a 15 (v. tabella 3.1).

Tabella 3.1 Percentuale della spesa in politiche per il mercato del lavoro sul PIL, per Stato membro (EU 15) e per componente, Anni 2007-2013* (%)

Stati Membri	Totale PML			Servizi			Misure			Supporti		
	2007	2013	Δ	2007	2013	Δ	2007	2013	Δ	2007	2013	Δ
Austria	1,91	2,23	16,8	0,17	0,18	5,9	0,51	0,6	17,7	1,23	1,45	17,9
Belgio	2,68	2,85	6,30	0,20	0,22	10,0	0,48	0,53	10,4	2,01	2,11	5,0
Danimarca	2,65	3,68	38,9	0,14	0,52	271,4	1,01	1,46	44,6	1,50	1,70	13,3
Finlandia	2,26	2,71	19,9	0,12	0,11	-8,3	0,71	0,91	28,2	1,43	1,69	18,2
Francia	2,19	2,35	7,30	0,23	0,25	8,7	0,72	0,64	-11,1	1,24	1,45	16,9
Germania	2,10	1,72	-18,1	0,31	0,36	16,1	0,56	0,33	-41,1	1,23	1,03	-16,3
Grecia	0,51	0,96	88,2	0,02	0,01	-50,0	0,15	0,22	46,7	0,34	0,73	114,7
Irlanda	1,61	3,24	101,2	0,21	0,12	-42,9	0,49	0,77	57,1	0,91	2,35	158,2
Italia	1,10	1,99	80,9	0,04	0,03	-25,0	0,37	0,33	-10,8	0,69	1,63	136,2
Lussemburgo	0,93	1,90	104,3	0,04	0,61	1425,0	0,37	0,49	32,4	0,52	0,81	55,8
Olanda	2,29	3,10	35,4	0,34	0,37	8,8	0,72	0,63	-12,5	1,23	2,11	71,5
Portogallo	1,54	2,19	42,2	0,12	0,02	-83,3	0,37	0,47	27,0	1,05	1,70	61,9
Spagna	2,18	3,70	69,7	0,09	0,08	-11,1	0,63	0,55	-12,7	1,46	3,07	110,3
Svezia	1,72	2,06	19,8	0,17	0,25	47,1	0,81	1,11	37,0	0,74	0,70	-5,4
Regno Unito	0,48	0,58	20,8	0,27	0,21	-22,2	0,04	0,03	-25,0	0,16	0,33	106,3
UE (15)	1,67	1,99	19,2	0,21	0,22	4,8	0,49	0,49	0,0	0,98	1,27	29,6
UE (28)	1,59	1,88	18,2	0,20	0,21	5,0	0,47	0,47	0,0	0,93	1,20	29,0

(*): Per il 2013, laddove non fruibili, sono stati utilizzati i dati dell'ultimo anno disponibile (2012 per Danimarca, Francia, Lussemburgo, Spagna; 2011 per Regno Unito, EU15, EU28; 2010 per Grecia).

Fonte: elaborazione Isfol su Eurostat – Labour market policy

Tendenzialmente tutti i paesi incrementano la percentuale di spesa fatta eccezione della Germania che registra l'unico decremento (-18,1%), difatti è l'unico Paese in cui il tasso di disoccupazione è diminuito fortemente⁴², condizione che ha permesso

⁴² Il tasso di disoccupazione è passato dall'8,7% del 2007 al 5,2 del 2013 con una riduzione del 40%.

di aumentare la spesa per disoccupato. La Spagna e la Danimarca presentano la percentuale di spesa in politiche rispetto al PIL più alta, rispettivamente il 3,70 ed il 3,68⁴³ insieme all'Irlanda (3,24) che ha registrato, come il Lussemburgo, un incremento al 2013 di oltre il 100%.

Utili informazioni possono derivare dalla lettura dell'investimento guardando alle singole componenti delle politiche per il mercato del lavoro.

L'Italia, tra il 2007 e il 2013, ha ridotto la spesa, già esigua, per i servizi per l'impiego insieme a quella per le politiche attive del lavoro ed ha aumentato le politiche passive. In particolare, nel confronto internazionale è uno degli ultimi Paesi dell'Europa a 15 per spesa dei servizi per l'impiego. Nel 2013 la percentuale di spesa sul PIL si attesta allo 0,03% contro un media europea a 15 dello 0,22%. In generale i paesi dell'area mediterranea presentano un basso investimento in servizi mentre le più alte quote di spesa si registrano per il Lussemburgo e la Danimarca, paesi che tra l'altro sono quelli che hanno maggiormente potenziato il sistema con crescite percentuali rispettivamente a 4 e 3 cifre. Accanto a questi l'Olanda e la Germania che hanno destinato maggiori risorse ai servizi per il lavoro, partendo già da una spesa significativa nel 2007. Il disinvestimento ha invece riguardato i paesi così detti PIGS insieme a Regno Unito, Irlanda e Finlandia.

La spesa in misure, ovvero in politiche attive del lavoro, non presenta delle variazioni omogenee tra gli Stati Membri. In Italia nel periodo preso in considerazione si è ridotta di più del 10% passando da una percentuale di spesa sul PIL dello 0,37% nel 2007 allo 0,33% nel 2013, una quota comunque al di sotto della media europea sia a 15 che a 28. I paesi che principalmente hanno potenziato le politiche attive del lavoro sono quelli scandinavi, confermando una tradizione che li vede primi nella spesa in questo campo; a questi si aggiunge l'Irlanda in cui si osserva la più elevata variazione percentuale positiva nell'investimento sulle misure di politica attiva. I paesi che al contrario hanno maggiormente ridotto la consistenza dell'impegno economico su tali politiche sono la Germania (-41%), la Francia, l'Olanda e la Spagna (tra -10% e -12%) ed il Regno Unito che presenta i più bassi investimenti.

Quanto al Regno Unito vale la pena sottolineare che già dal 2002⁴⁴ aveva avviato un processo di riorganizzazione dei servizi per l'impiego creando, tramite una serie di accorpamenti, la rete dei *Jobcentre Plus* e potenziando i servizi per l'impiego (0,22% del PIL). In questo modo ha comunque supportato le transizioni delle persone in cerca di lavoro⁴⁵. La razionalizzazione e riorganizzazione ha prodotto un maggiore efficacia ed efficienza gestionale (Dipartimento for Work and Pensions, 2013) in questo Paese, evitando sprechi nel pagamento dei sussidi con un approccio al mercato che ha permesso di dare risposta alle *vacancy* delle imprese.

Per quanto concerne infine le politiche passive, tutti paesi, seppur con intensità diverse, hanno incrementato i supporti. Fanno eccezione solo la Germania e la Svezia

⁴³ Il dato si riferisce al 2012 non essendo disponibile il 2013.

⁴⁴ Ulteriori interventi di riforma delle politiche per il mercato del lavoro si sono avuti nel 2012 con il Welfare Reform Act.

⁴⁵ Rapporto tra disoccupati ed operatori Spi pubblici: IT=un operatore ogni 150; RU= un operatore ogni 24. Cfr. For.Te, Newsletter 19 "I servizi per l'impiego in Italia e in Europa".

che hanno ridotto la percentuale di spesa sul PIL del 16% e del 5%. Il paese che maggiormente ha potenziato tali sostegni è l'Irlanda che registra un aumento del 158%; segue l'Italia con una variazione positiva del 136%. Si tenga presente che le politiche passive, molto spesso, rispondono ad automatismi per cui tendono di per sé a salire nelle fasi economiche negative con forte crisi occupazionale. In Italia però c'è stata anche una scelta di potenziare il sistema delle tutele a partire dal 2009⁴⁶, scelta che si è tradotta in un aumento sostanziale della spesa che, in percentuale sul PIL, è raddoppiata tra il 2007 e il 2013, passando dallo 0,69 all'1,38.

Alcune analisi (Cnel, 2014) attribuiscono una debolezza strutturale al nostro sistema che si presenta squilibrato rispetto agli altri paesi europei a causa del sottofinanziamento delle politiche attive e di una flessibilità del mercato del lavoro non adeguatamente supportata da una rete di sicurezza. La crisi ha accentuato questo squilibrio evidenziando la crescita degli interventi passivi, mostrando un sistema non pensato per fronteggiare emergenze profonde come quelle imposte dalla crisi ma che ha comunque cercato di dare risposte immediate ad un mercato del lavoro in forte affanno. È proprio in questa fase storica che è emersa la necessità di superare lo squilibrio su due fronti. Oltre a riformare i meccanismi passivi di sostegno al reddito, la reale sfida si sostanzia nel costruire sistemi di politiche attive in grado di accompagnare e sostenere le persone disoccupate o inoccupate alla ricerca di primo impiego o al ricollocamento occupazionale, aumentando la sicurezza delle persone senza pregiudicare la produttività delle imprese in una nuova logica degli ammortizzatori sociali non meramente assistenziale. In altri paesi europei sono stati potenziati i servizi per l'impiego per agevolare l'intreccio tra politiche passive per sostenere e fluidificare le transizioni di lavoro.

3.2.2 La spesa in politiche per il mercato del lavoro rapportata alle persone in cerca di lavoro

All'osservazione dei livelli di spesa rispetto al PIL, è opportuno accostare lo studio di come i diversi impegni si siano confrontati con l'insieme dei disoccupati. Di seguito si propone, dunque, un'analisi della spesa per le politiche del lavoro, espressa in standard di potere d'acquisto, per persona in cerca di lavoro (v. tabella 3.2).

La spesa complessiva in politiche dell'Italia al 2013 è al di sotto della media europea: si investono 4.254,62 euro a persona contro i 6.886,73 euro dell'Europa a 15. Dal 2007 al 2013 è cresciuta del 38%, mentre al contrario la media UE a 15 mostra una contrazione (-1,6). Il paese con il più alto rapporto di spesa resta il Lussemburgo (con € 18.784,78) pur registrando in questo caso una riduzione dell'investimento del 36%. Oltre all'Italia, i paesi con un rapporto al disotto della media europea sono la Spagna, il Portogallo, la Grecia ed il Regno Unito che tuttavia hanno incrementato i livelli di

⁴⁶ Nel 2009 si registrano i primi effetti del Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185 *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale* (convertito in Legge 2 del 28 gennaio 2009) e dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive, sottoscritto nel febbraio 2009, e successivamente rinnovato nell'aprile 2011.

spesa nell'arco di tempo considerato. Dalla lettura secondo questa nuova prospettiva, vale a dire considerando la spesa per persona in cerca di lavoro, emergono nuove evidenze. La Germania, ad esempio, che è stato l'unico paese ad abbassare il totale dell'investimento in politiche in rapporto al PIL, secondo questo diverso indicatore, in realtà incrementa la spesa per persona in cerca di lavoro di circa il 24%. Di contro per molti paesi dell'Europa che hanno incrementato la percentuale di spesa sul PIL si registra una diminuzione della spesa per persona in cerca di lavoro: ad esempio si veda il dato relativo a Lussemburgo e Irlanda che in percentuale sul PIL presentano le variazioni positive più alte, ma rispetto alla spesa per disoccupato hanno fortemente disinvestito.

Tabella 3.2 Spesa in euro in politiche per il mercato del lavoro per persona in cerca di lavoro, per Stato membro (EU 15) e per componente, Anni 2007 e 2013* (v.a. e %)

Stati Membri	Totale PML			Servizi			Misure			Supporti		
	2007	2013	Δ	2007	2013	Δ	2007	2013	Δ	2007	2013	Δ
Austria	8.877	9.869	11,2	774	795	2,6	2.363	2.676	13,2	5.740	6.399	11,5
Belgio	15.031	13.546	-9,9	1.114	1.027	-7,8	2.674	2.501	-6,5	11.243	10.018	-11,0
Danimarca	16.175	16.669	3,1	880	2.342	165,9	6.165	6.614	7,3	9.129	7.713	-15,5
Finlandia	9.738	10.171	4,5	537	411	-23,5	3.046	3.406	11,8	6.155	6.354	3,2
Francia	11.899	11.091	-6,8	1.222	1.195	-2,2	3.909	3.036	-22,3	6.768	6.859	1,3
Germania	8.257	10.227	23,9	1.221	2.124	74,0	2.208	1.962	-11,1	4.828	6.140	27,2
Grecia	2.469	3.125	26,6	81	35	-57,0	746	729	-2,3	1.641	2.361	43,8
Irlanda	13.630	11.352	-16,7	1.795	416	-76,8	4.103	2.706	-34,1	7.732	8.230	6,4
Italia	3.080	4.255	38,1	108	63	-41,4	1.044	711	-31,9	1.928	3.480	80,5
Lussemburgo	29.474	18.785	-36,3	1.388	5.981	331,0	11.611	4.836	-58,3	16.476	7.967	-51,6
Olanda	17.054	14.607	-14,4	2.510	1.759	-29,9	5.391	2.941	-45,4	9.153	9.907	8,2
Portogallo	5.810	3.472	-40,3	444	32	-92,7	1.405	747	-46,8	3.961	2.692	-32,0
Spagna	7.660	5.517	-28,0	319	126	-60,6	2.208	818	-62,9	5.134	4.572	-10,9
Svezia	9.137	9.354	2,4	884	1.153	30,4	4.327	5.016	15,9	3.926	3.185	-18,9
Regno Unito	2.247	1.981	-11,9	1.276	726	-43,1	208	108	-48,1	763	1.147	50,3
UE (15)	6.999	6.887	-1,6	8658	772	-10,7	2.035	1.710	-16,0	4.099	4.405	7,5
UE (28)	5.844	5.901	1,0	723	661	-8,6	1.710	1.482	-13,4	3.411	3.759	10,2

(*): Per il 2013, laddove non fruibili, sono stati utilizzati i dati dell'ultimo anno disponibile (2012 per Danimarca, Francia, Lussemburgo, Spagna; 2011 per Regno Unito, EU15, EU28; 2010 per Grecia).

Fonte: elaborazione Isfol su Eurostat – Labour market policy

Analizzando i dati relativi alle singole componenti, l'Italia è il paese che meno spende nei "servizi" e nelle "politiche attive", insieme a Grecia, Portogallo e Spagna. In tal senso sembra confermarsi la debolezza di un modello imperfetto di *flexicurity* decisamente sbilanciato sul fronte dei supporti che caratterizza i PIGS.

Si tratta di un aspetto strutturale delle economie "mediterranee" già stigmatizzato in letteratura. Infatti, in relazione al grado di integrazione tra misure e supporti ed ad altri elementi distintivi (strumenti utilizzati, regole d'accesso, modalità di finanziamento e assetti organizzativi), sono stati individuati alcuni modelli di riferimento utili a comprendere in modo ancor più dettagliato le peculiarità dei diversi sistemi del

lavoro. In particolare si distinguono quattro tipi di modelli: liberista; social-democratico; corporativo-continentale; mediterraneo-familista (Vattai e Vogliotti, 2014).

Box 3.2 Modelli di composizione delle politiche attive e passive del lavoro

Modello liberista: tipico dei Paesi anglosassoni, prevede un intervento pubblico nel mercato del lavoro limitato al sostegno contro i rischi individuali come la povertà, la disoccupazione e l'esclusione sociale con bassi livelli di demercificazione⁴⁷.

Modello social-democratico: tipico dei Paesi scandinavi, è caratterizzato da un elevato livello di protezione dai rischi di tipo universale e da un utilizzo esteso di misure di sostegno che consente, grazie ad un ampio ricorso a strumenti di politica attiva, di mobilitare i soggetti più vulnerabili all'interno del mercato del lavoro. Alta demercificazione e alta destratificazione⁴⁸.

Modello corporativo - continentale: attuato in Paesi come la Germania, il Belgio, la Francia, l'Olanda e l'Austria, il modello prevede un sistema assicurazione contro il rischio di disoccupazione esteso a tutti i lavoratori dipendenti e alle categorie più deboli. Media demercificazione e bassa destratificazione.

Modello mediterraneo-familista: tipico dei Paesi dell'Europa meridionale, tra cui l'Italia, è caratterizzato da una tendenza generale ad accordare una posizione di privilegio ai lavoratori dipendenti. Manca, pertanto, una rete di assicurazione e protezione sociale minima di base che possa venire incontro alle esigenze delle fasce deboli della popolazione. Demercificazione squilibrata e bassa destratificazione.

Il *welfare state* mediterraneo o "familista" è caratterizzato da un assetto socio-culturale in cui la sicurezza sociale viene garantita dalle reti primarie sociali ovvero dalla famiglia mentre lo Stato assume un ruolo più marginale. L'intervento pubblico è quindi di tipo complementare e residuale per gli individui in condizione di precarietà tramite politiche passive di sostegno. La crisi negli ultimi anni ha mostrato tutti i limiti di questo modello per la sua incapacità di garantire categorie diverse che spesso si sono trovate senza rete di protezione sollecitando l'avvio di una riforma. Infatti, nell'ambito del Jobs Act, è stato ridisciplinato il sistema degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria (D.Lgs. 22/2015). Vale la pena citare in questo ambito l'introduzione dell'ASDI (Assegno di disoccupazione) che si può configurare come un primo strumento di sostegno dei disoccupati in condizione di bisogno superando, dunque, lo stretto legame con la protezione di tipo assicurativo/ occupazionale.

Ritornando al tema dei "servizi", il nostro Paese spende circa € 63 a persona, contro i quasi € 6.000 del Lussemburgo, dove si registra il più elevato investimento per persona in cerca di lavoro cresciuto del 331%. Nel periodo preso in considerazione

⁴⁷ Quando lo Stato assorbe i rischi sociali lasciati al mercato si parla di soddisfazione dei bisogni "demercificata", quando assorbe rischi tradizionalmente lasciati alla famiglia si parla di soddisfazione dei bisogni "defamilitizzata".

⁴⁸ Viene riconosciuta l'eguaglianza a tutti i cittadini nell'accesso alle politiche.

l'Italia ha inoltre diminuito il valore del rapporto di circa il 41%, mentre per la media europea a 15 la spesa per persona in cerca di lavoro si attesta intorno ai 772 euro con un riduzione nel periodo intorno all'11%.

Per le "misure" la situazione non è molto dissimile e l'Italia si posiziona al penultimo posto della graduatoria, prima del Regno Unito, per una spesa a persona di 711 euro, con una diminuzione al 2013 di circa il 32%. In Europa la media di spesa per 15 Stati Membri è di 1.710 euro, mentre il paese con il più alto rapporto non è in questo caso il Lussemburgo (che nel 2007 presentava una spesa pro-capite di 11.610 euro che si è ridotta del 58% nel corso degli anni), ma la Danimarca con una spesa pari a 6.614 euro. La *flexicurity* è nata proprio in Danimarca e in Olanda negli anni '90 ed oggi è tema ispiratore dei modelli europei di politica del lavoro ed è stata fatta propria dalla Strategia di Lisbona. Il modello danese del mercato del lavoro è basato su un alto grado di mobilità dei lavoratori dovuta ad una forte flessibilità in entrata ed in uscita ed una limitata tutela del lavoro offerta dalla legislazione, il cui contrappeso però è rappresentato da un generoso sistema di sussidi di disoccupazione e un'imponente offerta di politiche attive del lavoro in un sistema di servizi molto strutturato con il coinvolgimento attivo delle parti sociali. L'utilizzo combinato di forme contrattuali flessibili, di strategie integrate di apprendimento permanente, di efficaci politiche attive del mercato del lavoro, e di un adeguato e sostenibile sistemi di protezione sociale rappresentano uno dei paradigmi della flessicurezza.

Per quanto concerne le politiche passive, i "supporti", l'Italia è il paese che maggiormente ha aumentato la spesa per persona (+80,5%) portandola da 1.927 a 3.480 Euro, colmando parte dell'ampia distanza che la separava dalla media europea. I paesi con la più alta spesa per persona in cerca di lavoro sono quelli del Benelux⁴⁹, insieme a Irlanda e Danimarca.

Complessivamente gli Stati membri dell'Europa a 15 hanno incrementato la percentuale di spesa sul PIL (19,2%) per mantenere sostanzialmente la spesa per persona in cerca di lavoro sostanzialmente invariata (-1,6%). In realtà, nonostante l'Europa abbia registrato una crescita del PIL del 4% contestualmente si è evidenziata una forte crescita della disoccupazione i cui tassi sono aumentati del 57%⁵⁰. La crescita senza occupazione, c.d. *jobless growth*, è una delle problematiche ormai persistenti che caratterizza le economie mondiali non solo l'Europa, e lo spettro di una ripresa senza crescita occupazionale (*jobless recovery*) preoccupa tutt'oggi soprattutto l'area mediterranea.

In Italia, la dinamica della crescita del tasso di disoccupazione è stata molto sostenuta, pertanto alcuni incrementi di spesa non sono stati comunque sufficienti. Infatti, analizzando le singole componenti la percentuale sul PIL di spesa per "servizi" è aumentata di poco (+4,8%) mentre la spesa per persona in cerca di lavoro è diminuita (-10,8%) e la spesa in percentuale del PIL per "misure" (politiche attive) è rimasta in-

⁴⁹ Nonostante il Belgio mostri una variazione negativa tra il 2007 e il 2013.

⁵⁰ Il tasso di disoccupazione dell'Europa a 15 è passato dal 7,7 del 2007 all'11,0 del 2013 mentre il Pil a prezzi correnti è passato da 11.730 Mld del 2007 a 12.447 Mld (Cfr. Database Eurostat: Unemployment rates 2007-2013 e GDP and main components).

variata mentre si è ridotta la spesa per persona in cerca di lavoro (-16%). Solo la spesa per "supporti" (politiche passive), invece, è aumentata sia in percentuale del PIL (+29,6%) sia per persona in cerca di lavoro (+7,5%), questo denota una scelta chiara del nostro Paese di far fronte alla crisi economica sostenendo i redditi e potenziando gli interventi di supporto nonostante i forti vincoli sulla spesa pubblica. Dunque, volendo tracciare una prima conclusione sulle evidenze della comparazione internazionale si può affermare che l'Italia è uno tra i paesi dell'Unione europea che spende relativamente di meno nei servizi per l'impiego e nelle politiche attive del lavoro sia in termini di percentuale di PIL destinata a tali politiche sia, in maniera molto più marcata, se si considera la spesa per persona in cerca di lavoro. Invece, per quanto concerne le politiche passive l'Italia spende in percentuale del PIL relativamente di più degli altri paesi anche se sembrerebbe leggermente sottodimensionata rispetto alla media europea nel momento in cui si considera la spesa per disoccupato.

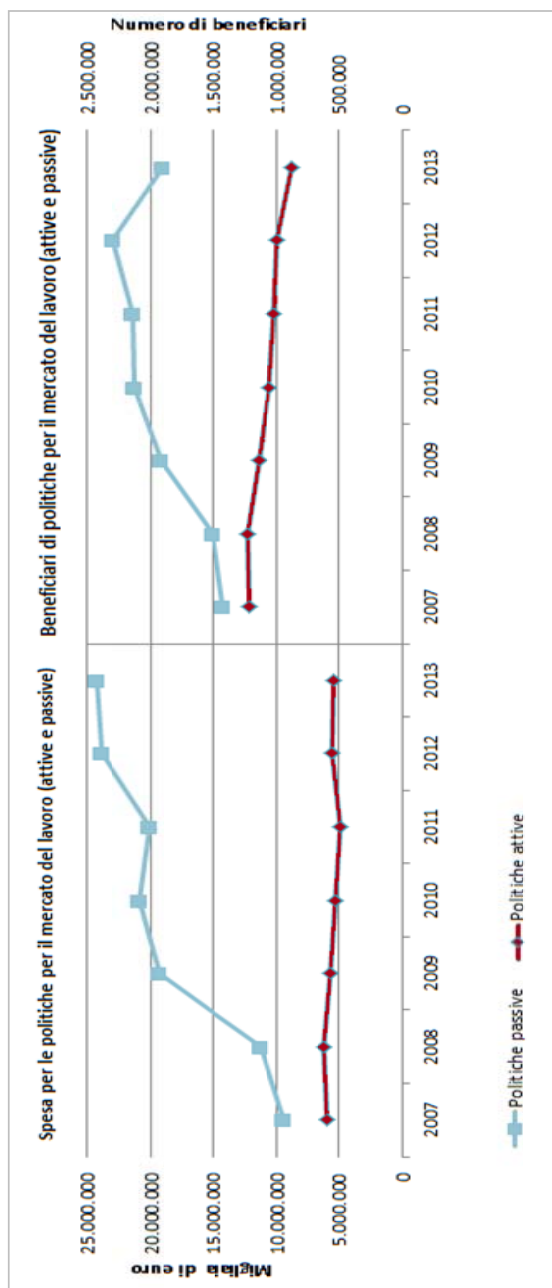
3.3 Dinamiche nazionali e territoriali delle politiche per il mercato del lavoro

Dato il quadro fin qui esposto, vediamo ora quali sono invece le dinamiche che hanno caratterizzato nello specifico la situazione italiana e in particolare i contesti territoriali. Questo paragrafo propone un'analisi del modello di composizione delle politiche per il mercato del lavoro che si è andato affermando in Italia durante la crisi, analizzando l'evoluzione delle singole componenti di spesa e dei beneficiari raggiunti degli interventi.

3.3.1 La composizione delle politiche del mercato del lavoro in Italia

Nel periodo preso in considerazione 2007-2013, come detto, si osserva una crescita significativa delle politiche passive e un contestuale leggero allentamento di quelle attive del lavoro. È anche evidente una diversa dinamica della spesa rispetto al numero di beneficiari "serviti" (v. figura 3.1).

Figura 3.1 Politiche attive e passive per il mercato del lavoro: andamento della spesa e dei beneficiari medi annui, Anni 2007 - 2013 (v.a.)



Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Srat e dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

In particolare nell'anno 2013 a fronte di un trend di crescita della spesa per politiche passive si registra una significativa contrazione dei beneficiari. Un'analoga contrazione dei beneficiari si registra anche per le politiche attive insieme a livelli leggermente più bassi di spesa. Quindi emerge una tendenza anomala rappresentata dal disallineamento delle curve spesa/beneficiari delle sole politiche passive, sulle quali evidentemente ha influito il mutamento in quell'anno della natura di alcune indennità di disoccupazione.

Come già segnalato nel confronto internazionale, l'aumento della spesa in politiche passive assorbe praticamente la totalità della crescita della spesa in politiche del lavoro in Italia, infatti le altri due componenti, le politiche attive e i servizi, decrescono. La dinamica per componenti di spesa delle politiche passive (v. tabella 3.3) evidenzia che il contributo maggiore alla crescita è quello dei "trattamenti di disoccupazione" (da 9,21 Mld a 24,08 Mld con un +161,4%). Si tratta in realtà di una categoria molto ampia in cui vengono ricomprese diverse forme di sostegno al reddito. Tra queste vi è l'*indennità di disoccupazione non agricola ordinaria* (che nel 2007 è quella più consistente), seguita da dall'*indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti* (abolita dal 2013) e dall'*indennità di mobilità* (inclusa riduzione contributi).

Tabella 3.3 Spesa per interventi di politica del lavoro: variazioni e pesi, Anni 2007 e 2013 (v.a. e %)

Class. LMP (**)	Interventi	Dati finanziari (migliaia di euro)			Pesi sulla spesa complessiva per interventi	
		2007	2013	Δ	2007	2013
0	Spi: retribuzione del personale (a)	349.263	350.647	0,4	1,6	0,9
0	Sil e Borsa Lavoro - Potenziamento Spi	-	-	-	-	-
0	Spi: spese generali	152.801	45.332	-70,3	0,7	0,1
1	Orientamento e assistenza nella ricerca di lavoro	96.689	65.795	-32,0	0,4	0,2
<i>Totale (0-1)</i>		<i>598.753</i>	<i>461.774</i>	<i>-22,9</i>	<i>2,7</i>	<i>1,2</i>
2	Formazione professionale	715.950	518.650	-27,6	3,2	1,4
2	Contratti a causa mista	1.990.706	1.778.677	-10,7	8,8	4,8
4	Incentivi alle assunzioni	2.260.177	2.252.285	-0,3	10,0	6,1
4	Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	323.326	551.444	70,6	1,4	1,5
4	Incentivi al mantenimento dell'occupazione	8.112	5.206	-35,8	0,0	0,0
-	Sgravi a carattere territoriale	92.637	5.961	-93,6	0,4	0,0
5	Incentivi per i disabili	39.019	94.109	141,2	0,2	0,3
6	Creazione diretta di posti di lavoro	128.837	73.948	-42,6	0,6	0,2
7	Incentivi all'autoimpiego	437.794	214.623	-51,0	1,9	0,6
<i>Totale (politiche attive 2-7)</i>		<i>5.996.558</i>	<i>5.494.903</i>	<i>-8,4</i>	<i>26,6</i>	<i>14,9</i>

segue

Tabella 3.3 segue

Class. LMP (**)	Interventi	Dati finanziari (migliaia di euro)			Pesi sulla spesa complessiva per interventi	
		2007	2013	Δ	2007	2013
8	Trattamenti di disoccupazione	9.213.791	24.082.314	161,4	40,9	65,1
9	Pensionamenti anticipati crisi occupazionale	193.184	171.760	-11,1	0,9	0,5
<i>Totale supporto (politiche passive 8-9)*</i>		<i>9.406.975</i>	<i>24.254.074</i>	<i>157,8</i>	<i>41,8</i>	<i>65,6</i>
<i>Totale supporto e misure (2-9)*</i>		<i>15.403.533</i>	<i>29.748.977</i>	<i>93,1</i>	<i>68,4</i>	<i>80,5</i>
9	Pensionamenti anticipati motivo salute (b)	1.159.505	907.641	-21,7	5,1	2,5
<i>Totale supporto (politiche passive 8-9)</i>		<i>10.566.480</i>	<i>25.161.715</i>	<i>138,1</i>	<i>46,9</i>	<i>68,1</i>
Totale supporto e misure (2-9)		16.563.038	30.656.618	85,1	73,5	82,9
Sgravi a carattere settoriale		3.135.829	3.615.713	15,3	13,9	9,8
Riduzioni contributive in base alla natura della retribuzione		512.274	604.410	18,0	2,3	1,6
Formazione continua		524.128	569.527	8,7	2,3	1,5
Attuazione dell'obbligo formativo (Fse e non)		475.914	486.171	2,2	2,1	1,3
Azioni nel settore dell'istruzione co-finanziate con il Fse		288.574	356.740	23,6	1,3	1,0
Azioni di sistema nel campo della formazione e istruzione		386.993	12.273	-96,8	1,7	0,0
Incentivi alle piccole imprese per l'occupazione		35.033	202.513	478,1	0,2	0,5
<i>Totale interventi n.c.</i>		<i>5.358.745</i>	<i>5.847.347</i>	<i>9,1</i>	<i>23,8</i>	<i>15,8</i>
Spesa complessiva politiche compresi interventi n.c.		22.520.536	36.965.739	64,1	100,0	100,0

I dati del 2007 sono tratti da "Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro, Numero 5 – novembre 2013, Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro - Anno 2011". I 2013 sono tratti da "Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro, Numero 7 – luglio 2015 - Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro - Anno 2013

* Nota: in fondo alla tavola, con esclusione dal totale, è riportato un gruppo di interventi eterogenei, che pur non rientrando a pieno titolo nella definizioni stabilite in sede Eurostat, riflettono politiche di sostegno selettivo a carattere settoriale o per la promozione di schemi contrattuali.

(*) Sono esclusi prepensionamenti per motivo di salute

(**) Il trattino "-" indica che l'intervento non rientra nella classificazione, ma in Italia riflette una politica ampiamente utilizzata.

Fonte: elaborazione Ministero del Lavoro (Segretariato Generale - Ufficio di statistica) su dati propri e Inps, Mef, Ministero dello Sviluppo economico, Isfol, Invalitalia

Nel 2007, non essendo ancora iniziata la crisi, la cassa integrazione, seppur presente, non risultava tra le prime categorie di spesa. Con il passare degli anni e dell'aggravarsi della crisi è realmente esplosa con i tassi di crescita più alti (CIG ordinaria + 339%; CIG straordinaria + 439%). È inoltre opportuno ricordare che nel 2009 è stata

potenziata anche la CIG in deroga⁵¹, per estendere il sussidio anche alle piccole imprese e ai settori esclusi, co-finanziata dallo Stato e dalle Regioni⁵².

Guardando invece all'investimento relativo alle categorie delle politiche attive (complessivamente in flessione dell'8,3%), la componente principale è rappresentata dagli incentivi all'assunzione che hanno mantenuto un livello di spesa stabile nel corso degli anni intorno ai 2,5 Mld di euro; il secondo ambito d'investimento è quello dei "contratti a causa mista" che ha però subito una riduzione del 10,7% (passando da 1,99 a 1,77 Mld). Le categorie in cui invece è aumentato l'impegno finanziario sono gli "incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro" (+70,6%) e gli "incentivi per i disabili" (+141,2%), anche se sono poco rilevanti nella composizione delle politiche attive.

Osservando invece la spesa destinata ai servizi, l'unica voce per cui si evidenzia un incremento nel periodo è quella relativa ai costi del personale, mentre si sono fortemente ridotte le spese per gli altri servizi (-70,3%) e quelle per orientamento e assistenza e lavoro (-32%), più che dimezzando di fatto il peso di questo settore sulla spesa complessiva per politiche (da 2,7% a 1,2%). Il disinvestimento nei servizi per l'impiego è stato messo in evidenza anche in altri studi che dimostrano, contrariamente all'opinione più diffusa, che tali servizi se rapportati al contesto europeo dimostrano una relativa efficienza proprio perché a parità di spesa supportano un carico di lavoro superiore: *L'Italia, insieme agli altri paesi mediterranei, mostra un impegno di spesa per disoccupato decisamente irrisorio a cui si allinea una scarsa disponibilità di operatori dedicati per ciascun disoccupato* (Isfol, 2014b).

Considerando, come ampiamente sottolineato, che nel periodo in esame vi è stata una chiara predominanza nell'investimento in politiche passive, riteniamo utile concentrare le analisi sulle sole politiche attive, osservando se e come sia mutata la composizione rispetto ai diversi interventi (v. figura 3.2). Tra il 2007 e il 2013, il peso⁵³ delle politiche attive risulta più che dimezzato passando dal 38,9% del 2007 al 18,5% del 2013. Tra le componenti maggiormente rappresentative risultano gli incentivi all'assunzione (7,6%), alla cui formazione concorrono: *assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi e assimilati*⁵⁴ (3,8%); *agevolazioni per assunzioni*⁵⁵ e *trasformazioni a tempo indeterminato*⁵⁶ di lavoratori iscritti nelle liste

⁵¹ L. n. 2/2009 e L. n. 5/2009. Alcune deroghe erano state previste già prima del 2009 nella finanziaria 2004 (art. 3 comma 137 della Legge n. 350/2003 e art. 1 comma 155, l.30 n. 311/2004) e successivamente modificate e integrate con l'affidamento dell'autorizzazione alle Regioni.

⁵² Della cassa in deroga non si dispone dei dati finanziari per cui si propone la sola analisi per beneficiari medi annui.

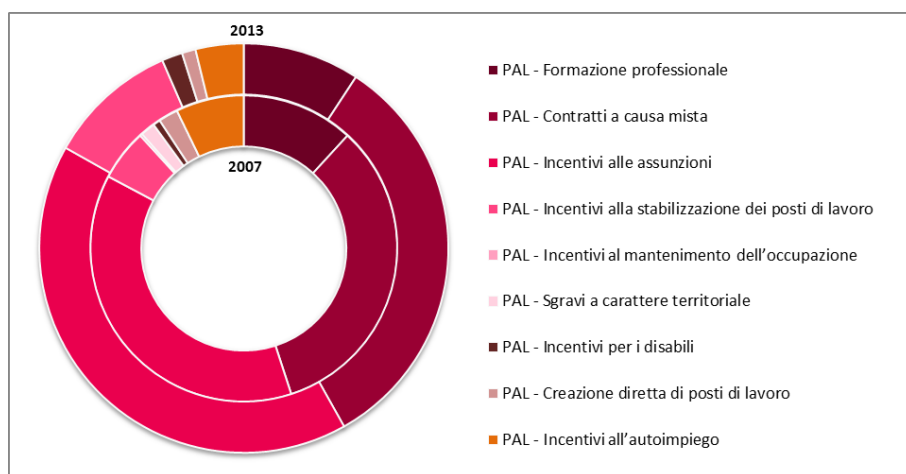
⁵³ I pesi sono stati calcolati in rapporto al totale della spesa per supporti e misure, ovvero delle politiche attive e passive escludendo il sistema dei servizi. Si tenga presente, inoltre, che c'è un cospicuo numero di interventi che non trovano collocazione nella classificazione Eurostat, per cui non sono stati presi in nel calcolo, ma che a tutti gli effetti rientrano nelle politiche per il mercato del lavoro anche con una cospicua spesa. Questi sono alcuni sgravi sulla contribuzione a carattere settoriale e decontribuzioni salariali, la cui spesa nel 2013 ammonta a 4,2 Mld di euro cui si aggiungono la formazione per occupati e per l'attuazione dell'obbligo formativo, interventi di istruzione e azioni di sistema nell'istruzione e altri incentivi alle piccole imprese finalizzati all'incremento occupazionale (per un totale di 1,6 Mld).

⁵⁴ L. 407/1990, art. 8, co. 9.

⁵⁵ L. 223/1991, artt. 8 c.4 e 25 c.9.

di mobilità (1,1%); assunzioni agevolate a tempo determinato di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità⁵⁷ (1,1%). L'altra determinante della spesa in politiche attive è rappresentata dai contratti a causa mista (6%) che dopo l'abolizione dei *contratti di formazione e lavoro*⁵⁸ coincidono con l'*apprendistato*⁵⁹. Seguono in ordine decrescente di peso gli incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro (1,9%), principalmente determinati dalle *trasformazioni a tempo indeterminato di contratto di apprendistato*⁶⁰ e dagli incentivi per la stabilizzazione di giovani (under 30) e donne⁶¹. La formazione professionale pesa complessivamente l'1,7% per gran parte finanziata a valere su risorse Fse soprattutto per l'inserimento e il reinserimento lavorativo insieme con la formazione post-obbligo formativo e la formazione in fase di apprendistato. Altre categorie di spesa attiva con un peso marginale sono gli incentivi per l'autoimpiego (0,7%) e ai disabili (0,3%) e la creazione diretta di posti di lavoro (0,2%).

Figura 3.2 Composizione della spesa in politiche attive, Anni 2007 e 2013 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat e dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

⁵⁶ L. 223/1991, art. 8, co.2.

⁵⁷ L. 223/1991, art. 8, co.2.

⁵⁸ Di tipo a) L. 407/1990, art.8.

⁵⁹ D.Lgs. 276/2003 - L. 196/1997 - D.Lgs. 167/2011 - L. 183/2011 - Legge di stabilità 2012.

⁶⁰ L. 56/1987, art. 21, co. 3.

⁶¹ D.L. 201/2011 art. 24 co. 27 conv. L. 214/2011.

Anche l'analisi sui beneficiari nel periodo 2007-2013 conferma una crescita di quelli interessati da politiche passive: il numero medio di beneficiari⁶² è cresciuto di circa il 33% (v. tabella 3.4) e tutti gli interventi hanno contribuito a tale crescita, ma la crescita più sostenuta si è registrata per le indennità di integrazione salariale (CIG ordinaria, straordinaria e in deroga).

Nello stesso periodo i beneficiari delle politiche attive del lavoro hanno conosciuto una lenta decrescita riducendosi del 27%. In questo caso la tipologia di intervento che ha sofferto di più è stata quella dei contratti a causa mista che si è ridotta del 34%, questo abbattimento è stato determinato in particolare dall'abbandono da parte del legislatore dei contratti di inserimento professionale, che con Legge 92/2012 ne ha previsto l'abolizione a partire dal 1° gennaio 2013 (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali *et alii*, 2014). Tutte le categorie di interventi in politiche attive hanno visto ridotto il numero di beneficiari fatta eccezione per gli sgravi contributivi per i lavoratori svantaggiati impiegati nelle cooperative sociali cresciuti di circa il 25%, anche se sono marginali rispetto al complesso delle politiche attive con un peso 2,7%.

Si può, dunque, affermare in linea generale che il baricentro delle politiche si sia spostato prevalentemente verso le indennità di disoccupazione (con un peso del 52,2%) e la CIG (con un peso del 16,1%) a discapito delle misure utili al miglioramento dell'occupabilità, tramite la promozione dell'accesso al mondo del lavoro, gli incentivi e il mantenimento del posto di lavoro e le misure sulla qualificazione del capitale umano.

Nonostante le dinamiche sopra evidenziate il *pattern* di politiche attive del lavoro negli ultimi tre anni ha subito al suo interno leggeri mutamenti verso un maggiore equilibrio tra contratti a causa mista (passati dal 58,5% al 53,1%) e le assunzioni agevolate (passate dal 39,8% al 44,1%). L'apprendistato si conferma la misura cui si fa maggiormente ricorso conservando nel 2013 un peso, in termini di beneficiari medi, del 51% sull'insieme delle politiche attive; seguono le assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi o di giovani già impegnati in borse lavoro, che sono aumentate dal 29,2% al 33,3%; le altre tipologie hanno un peso limitato al disotto del 5% fatta eccezione delle assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (tempo determinato) con un peso del 6%. Per quanto concerne il *pattern* di politiche passive, anche l'analisi sui beneficiari, conferma lo spostamento dalle indennità (che comunque restano la categoria più rappresentativa passando dal 94% al 76%) alla cassa integrazioni guadagni (che passa dal 5,7% al 23,5%). Il maggior numero di beneficiari nel 2013 si registra nelle indennità di disoccupazione agricola (27,4%), seguito dai beneficiari ASPI (19,1%) ed i beneficiari di indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ordinari e disoccupazione speciale edile (14,3%).

⁶² Le banche dati utilizzate forniscono dati statistici ottenuti elaborando le informazioni desumibili dagli archivi delle denunce retributive mensili all'Inps (dichiarazioni EMENS) e pubblicati su <http://dati.coesione-sociale.it/>.

Tabella 3.4 Beneficiari di politiche per il mercato del lavoro, Anni 2007 e 2013 (v.a. e %)

Categorie e sottocategorie	N. medio annuo di beneficiari			Peso sul totale dei beneficiari (P)		Peso all'interno delle categorie di politiche attive e passive (p)	
	2007	2013	Δ	2007	2013	2007	2013
Politiche attive del lavoro - PAL	1.216.215	884.105	-27,3	45,9	31,6	100,0	100,0
<i>Contratti a causa mista</i>	711.632	469.895	-34,0	26,9	16,8	58,5	53,1
Contratti di inserimento	68.518	18.380	-73,8	2,6	0,7	5,6	2,1
Apprendistato	643.114	451.515	-29,8	24,3	16,2	52,9	51,1
<i>Assunzioni agevolate</i>	<i>485.154</i>	<i>389.899</i>	<i>-19,6</i>	<i>18,3</i>	<i>14,0</i>	<i>39,9</i>	<i>44,1</i>
Assunzioni agevolate in sostituzione di lavoratori in astensione obbligatoria	19.049	17.841	-6,3	0,7	0,6	1,6	2,0
Assunzioni agevolate di disabili	3.135	410	-86,9	0,1	0,0	0,3	0,0
Assunzioni agevolate di lavoratori in CIGS o mobilità - servizi pubblici essenziali	-	211	-		0,0		0,0
Assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità - tempo determinato	80.213	53.170	-33,7	3,0	1,9	6,6	6,0
Assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità - tempo indeterminato	26.800	23.478	-12,4	1,0	0,8	2,2	2,7
Assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi, o di giovani già impegnati in borse di lavoro	355.957	294.790	-17,9	13,4	10,6	29,3	33,3
<i>Sgravi contributivi</i>	<i>19.429</i>	<i>24.310</i>	<i>25,1</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>1,6</i>	<i>2,7</i>
Sgravio contributivo totale per i lavoratori svantaggiati impiegati nelle cooperative sociali	19.429	24.310	25,1	0,7	0,9	1,6	2,7

segue

Tabella 3.4 segue

Categorie e sottocategorie	N. medio annuo di beneficiari			Peso sul totale dei beneficiari (P)		Peso all'interno delle categorie di politiche attive e passive (p)	
	2007	2013	Δ	2007	2013	2007	2013
Politiche passive - PP	1.432.077	1.910.063	33,4	54,0	68,4	100,0	100,0
<i>Indennità</i>	<i>1.349.174</i>	<i>1.459.625</i>	<i>8,2</i>	<i>50,9</i>	<i>52,2</i>	<i>94,2</i>	<i>76,4</i>
Indennità di mobilità	100.457	204.167	103,2	3,8	7,3	7,0	10,7
Indennità di disoccupazione non agricola (requisiti ordinari e disoccupazione speciale edile)	199.047	273.111	37,2	7,5	9,8	13,9	14,3
Indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti	476.054	0	-100,0	18,0	0,00	33,2	0,0
Indennità di disoccupazione agricola	573.616	523.635	-8,7	21,7	18,7	40,1	27,4
Assicurazione sociale per l'impiego ASpl	0	365.816	-	0,0	13,1	0,0	19,2
Mini ASpl	0	92.896	-	0,0	3,3	0,0	4,9
<i>CIG</i>	<i>82.903</i>	<i>450.438</i>	<i>443,3</i>	<i>3,1</i>	<i>16,1</i>	<i>5,8</i>	<i>23,6</i>
CIG Ordinaria*	25.751	88.712	244,5	1,0	3,8	1,8	4,6
CIG Straordinaria*	44.874	225.471	402,5	1,7	8,1	3,1	11,8
CIG in Deroga**	12.279	136.255	1009,7	0,5	4,9	0,9	7,1
Politiche attive e passive del lavoro	2.648.292	2.794.168	5,5	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) I beneficiari di CIG sono indicati in ULA – Unità Lavorative Annue.

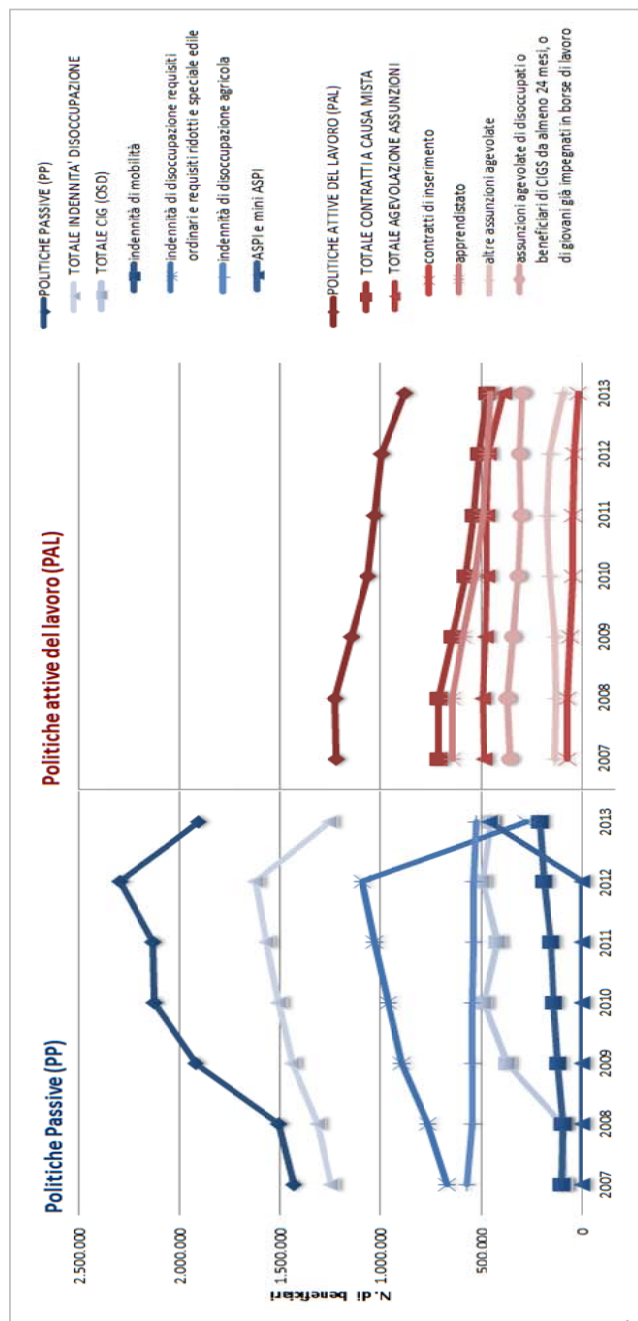
(**) Le ULA per la CIG in deroga, non essendo disponibili, sono state calcolate dividendo il numero di ore autorizzate per il massimale di ore annue concedibile 2.080 (ovvero 52 settimane per 40 ore a settimana).

Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat e dati Inps

La lettura comparata della spesa e dei beneficiari mette in evidenza alcune tendenze anomale come quella già evidenziato in figura 3.1, dove nel 2013 l'andamento delle politiche passive segna un brusco calo dei beneficiari senza un'analoga riduzione della spesa, che anzi aumenta.

Per comprendere questo calo dei beneficiari la sola comparazione del 2013 con il 2007 non è sufficiente, occorre verificare l'andamento storico delle singole componenti (v. figura 3.3). Infatti, la crescita complessiva di politiche passive tra il 2007 e il 2013 è il frutto di due dinamiche: una crescita del 60,5% tra il 2007 e il 2012 e un abbattimento del 16,9% tra il 2012 ed il 2013.

Figura 3.3 Politiche attive e passive, andamento per tipologia di intervento in termini di beneficiari medi annui, Anni 2007 – 2013 (v.a.)



Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat e dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

La categoria che maggiormente ha contribuito alla caduta di beneficiari di politiche passive è quella del sistema delle indennità di disoccupazione e sociali (-22,7%). Questa caduta sembra determinata dall'entrata in vigore di alcuni nuovi istituti previsti dalla Legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro. In particolare sono state attivate l'assicurazione sociale per l'impiego (ASpl) e la Mini ASpl con l'intento di sostituire gradualmente le indennità di disoccupazione (ordinaria e a requisiti ridotti). Di fatti nel 2013 immediatamente dalla sua introduzione l'ASpl assume il primato in termini di spesa tra gli interventi di politica passiva con un ammontare pari quasi a 6 Mld di euro. Evidentemente, nonostante l'intento legislativo di estendere la platea dei beneficiari con l'introduzione di un'assicurazione sociale in sostituzione di altre indennità di disoccupazione, almeno per il primo anno di funzionamento non si è generato quell'effetto sostitutivo sperato poiché i beneficiari del sistema delle indennità di disoccupazione complessivamente si è ridotto (in particolare l'indennità di disoccupazione non agricola, requisiti ordinari e disoccupazione speciale edile, ha registrato un calo del -52,5% mentre l'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti non è stata erogata nel 2013).

3.3.2 Analisi delle dimensioni e delle dinamiche territoriali

Le dinamiche delle politiche sono molto differenti e la composizione delle stesse si presenta disomogenea quando l'analisi scende a livello regionale. Per comprendere queste differenze bisogna considerare il quadro delle competenze determinato dall'assetto normativo vigente per il periodo preso in considerazione (2007-2013). In particolare, il decentramento già operato con il D.Lgs. 469/97 che ha conferito alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti di organizzazione e gestione dei servizi relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro. Le Regioni, quindi, hanno assunto compiti di programmazione della formazione professionale, competenze in materia di politica attiva per il reinserimento al lavoro, mentre le funzioni per l'erogazione di servizi per l'impiego, per l'orientamento ed il collocamento sono state attribuite alle Province. Le diverse leggi regionali sul lavoro che sono seguite hanno determinato condizioni differenti anche se con l'obiettivo comune di implementare politiche attive del lavoro più tagliate sulle specificità territoriali. A Costituzione vigente, con il Jobs Act (D.Lgs. 150/2015) si è inteso superare la frammentazione a livello regionale introducendo una più forte regia centrale delle politiche attive, allo scopo creando un'agenzia nazionale (l'Anpal) con il compito di coordinare e omogeneizzare i diversi interventi territoriali.

Un altro elemento fondamentale per comprendere le differenti dinamiche territoriali è rappresentato dal fatto che le Regioni sono autorità di gestione dei Programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo (Fse), che è il fondo strutturale destinato a sostenere le politiche attive del lavoro. Le maggiori dotazioni finanziarie attribuite nel periodo di programmazione 2007-2013 sono state riservate alle regioni del Sud che hanno avuto un margine maggiore per poter declinare l'offerta territoriale di politiche. Bisogna considerare, però, che questo ciclo di programmazione è stato uno dei più difficili nella fase di attuazione proprio per il verificarsi della crisi economica. Da un lato sono aumentati i problemi occupazionali e dall'altro il patto di

stabilità, che incide sui bilanci pubblici, ha rappresentato un elemento frenante della spesa. Questa condizione ha spinto la Commissione europea ad adottare il *Piano europeo di ripresa economica* (Commissione europea, 2008) al fine di *"proteggere l'occupazione mediante un'azione sugli oneri sociali e agire sulle prospettive occupazionali a lungo termine di coloro che perdono il posto di lavoro, attraverso il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e un Fondo sociale europeo accelerato"*. Uno degli effetti del piano è stata la ri-programmazione della spesa del Fse anche tramite l'Accordo quadro Stato-Regioni del 2009 che ha previsto interventi integrati di politica attiva e di sostegno al reddito con risorse nazionali e comunitarie. Dunque, determinante nell'evoluzione delle politiche è stato l'uso del Fse.

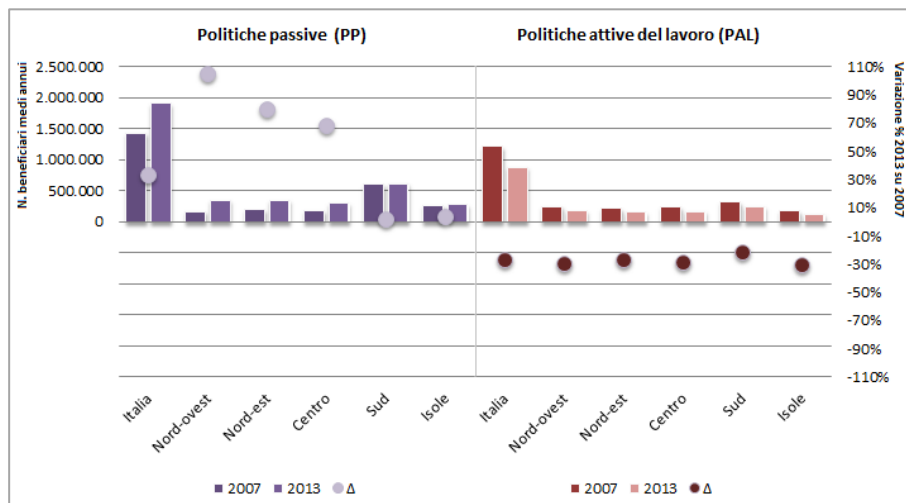
Le dinamiche regionali delle politiche 2007-2013 si collocano dunque in questo contesto. Sono stati presi in considerazione solo i dati riguardanti i beneficiari medi annui di politiche non essendo disponibili i dati sulla spesa⁶³. Il quadro emerso presenta distribuzioni e composizioni regionali maggiormente differenziati.

Un'analisi per circoscrizione evidenzia che il maggior numero di beneficiari si concentra nel Sud. In quest'area del Paese, però, le variazioni sono state più contenute. Nelle politiche passive sono aumentati fortemente i beneficiari nelle circoscrizioni Nord-ovest, Nord-est e Centro mentre le Isole come il Sud risultano relativamente stazionari. Nelle politiche attive, invece, tutte le circoscrizioni registrano in maniera omogenea una riduzione dei beneficiari.

Un'ulteriore analisi delle politiche a livello di categorie per circoscrizione (v. figura 3.5) conferma, anche in questo caso, lo spostamento del baricentro del *pattern* di politiche verso quelle passive, con un evidenza in più: nel Sud e nelle Isole i modelli territoriali già presentavano nel 2007 una prevalenza di beneficiari di politiche passive rispetto a quelli di politiche attive (questo a conferma che queste regioni fossero in crisi anche prima del 2008). Nelle regioni del Nord-ovest, Nord-est e Centro si è passati da un modello a prevalenza di politiche attive ad uno a prevalenza di politiche passive.

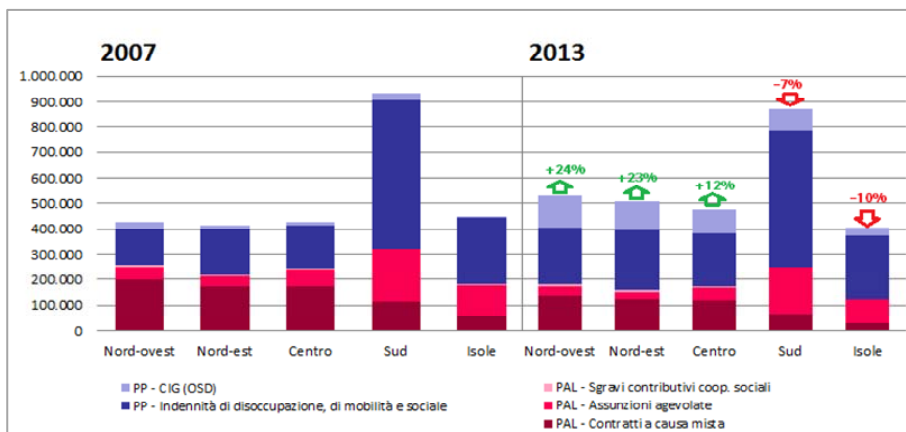
⁶³ La banca dati utilizzata è <http://dati.coesione-sociale.it/> che riporta "Spesa e interventi per la coesione sociale" con i dati dell'Osservatorio sulle politiche occupazionali dell'Inps. Il periodo di consultazione è maggio 2015 e sono state prese in considerazione le serie storiche 2007-2013. In particolare, per le politiche passive sono state prese in considerazione le seguenti categorie: numero medio annuo di beneficiari di disoccupazione non agricola (requisiti ordinari e disoccupazione speciale edile); numero di beneficiari di indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti; numero di beneficiari di indennità di disoccupazione agricola; numero medio annuo dei beneficiari di indennità di mobilità; numero medio annuo dei beneficiari di AsPI; numero medio annuo dei beneficiari di mini AsPI; numero dei beneficiari di indennità di integrazione salariale espressi in unità di lavoro standard (sia Cassa integrazione guadagni ordinaria sia cassa integrazione guadagni straordinaria e stime per la cassa integrazioni guadagni in deroga). Per le politiche attive sono state prese in considerazione le seguenti categorie: apprendistato; assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi, o di giovani già impegnati in borse di lavoro; assunzioni agevolate di disabili; assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità - tempo determinato; assunzioni agevolate di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità - tempo indeterminato; assunzioni agevolate in sostituzione di lavoratori in astensione obbligatoria; contratti di inserimento; sgravio contributivo totale per i lavoratori svantaggiati impiegati nelle cooperative sociali; trasformazione a tempo indeterminato di contratto di apprendistato; trasformazione a tempo indeterminato di assunzioni dalle liste di mobilità. Mancano però i dati sui beneficiari della formazione professionale, non riportati nella banca dati utilizzata, e che per garantire omogeneità delle fonti non sono stati trattati.

Figura 3.4 Politiche attive e passive, distribuzione geografica dei beneficiari medi annui e variazioni, Anni 2007 e 2013 (v.a. e var. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat

Figura 3.5 Politiche attive e passive, distribuzione geografica dei beneficiari medi annui per macro-categorie, Anni 2007 e 2013 (v.a.)



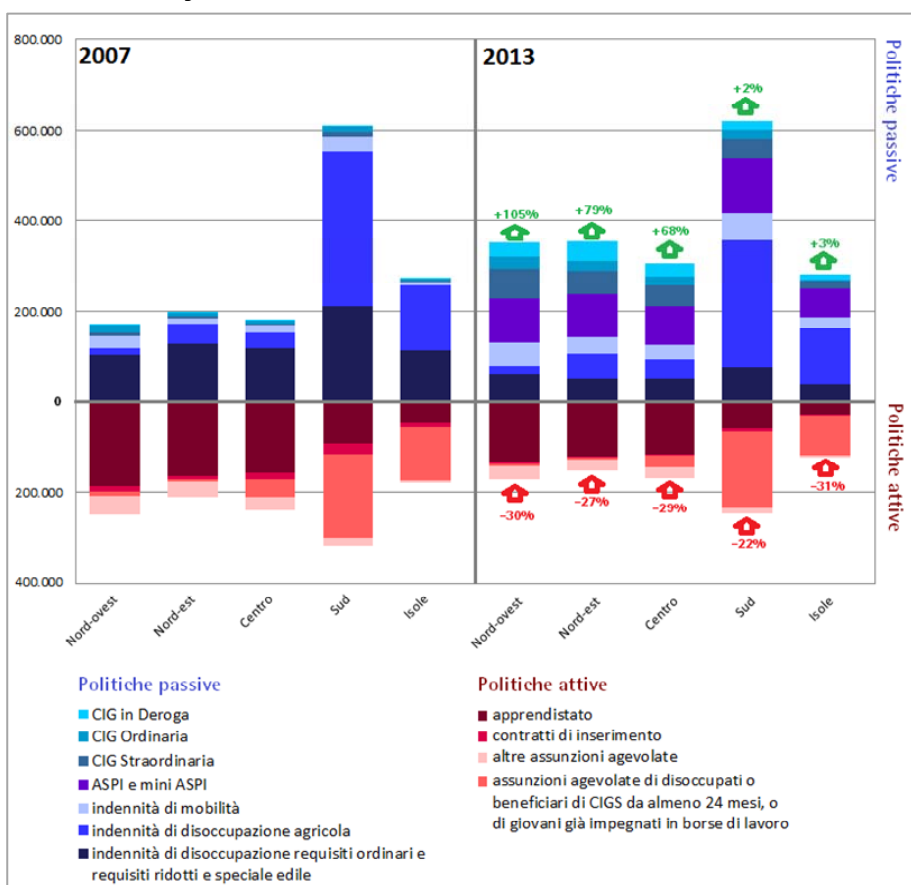
Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat

Il modello ha registrato, anche, una evidente redistribuzione geografica verso il Centro-nord, determinata dal progressivo avanzamento della crisi che ha colpito i settori economici maggiormente presenti in quest'area del Paese.

Nel 2007 il Sud e le Isole presentano il maggior numero di beneficiari, che però nel 2013 diminuiscono (rispettivamente -6,5% e -10,2%), mentre crescono nelle regioni del Nord-est (24,4%), Nord-ovest (23,3%) e Centro (12,2%).

La determinante di questo spostamento va ricercata più nelle politiche passive che in quelle attive. Mentre queste ultime sono diminuite in termini di beneficiari in tutte le circoscrizioni con percentuali tra il 22 ed il 30%, le politiche passive, stazionarie per il Sud e le Isole (1,6% e 3,2%), sono aumentate nel Nord-ovest (104,9%), nel Nord-est (79,3%) e nel Centro (68,2%). Ad incidere fortemente è stata la CIG che, come evidente dalla figura ha registrato punte di crescita decisamente consistenti. Se si scende ulteriormente nel dettaglio delle singole categorie è possibile individuare alcune specificità territoriali che indicano una chiara polarizzazione delle pratiche (v. figura 3.6).

Figura 3.6 Politiche attive e passive, distribuzione geografica dei beneficiari medi annui per categorie, Anni 2007 e 2013 (v.a.)



Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat

In particolare, nell'ambito delle politiche attive, nelle regioni del Centro-nord (Nord-ovest; Nord-est e Centro) la pratica più diffusa è quella dei contratti a causa mista, in particolare si osserva il forte ricorso all'apprendistato, anche se si è affievolito dal 2007 al 2013 in tutte le circoscrizioni (Italia -29,7%). La riduzione del ricorso al contratto di inserimento è stata invece più marcata (-73,1%) poiché Legge 92/2012 lo ha formalmente eliminato a far data dal 1° gennaio 2013, abrogando i corrispondenti articoli del D.Lgs. 276/03. Nelle regioni del Mezzogiorno (Sud e Isole) è più ampio il ricorso alle assunzioni agevolate (in particolare quelle per disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi o di giovani già impegnati in borse lavoro, seppure si sono ridotte complessivamente del -17,1%).

Nell'ambito delle politiche passive, invece, le indennità a vario titolo (di disoccupazione, di mobilità e sociali) rappresentano la categoria più ampia e sono diffuse in tutto il Paese, marcatamente più nel Mezzogiorno nonostante la leggera flessione (-7,6%). I beneficiari di integrazioni salariali della Cassa integrazione guadagni (ordinaria, straordinaria e in deroga) durante la crisi sono di gran lunga cresciuti più nelle regioni del Centro-nord (Nord-est, Nord-ovest e Centro) che nel Sud e le Isole.

Questa dinamica della CIG rispecchia, in realtà, caratteristiche e debolezze dei mercati del lavoro locali con un Centro-nord relativamente più solido ed un Mezzogiorno molto fragile dal punto di vista economico-occupazionale⁶⁴.

Al fine di standardizzare le analisi e leggere le dinamiche delle politiche in relazione alla struttura occupazionale locale, si è scelto di riportare i beneficiari delle politiche ad una *proxy* del mercato del lavoro definita come l'insieme di occupati, disoccupati e inattivi. Questo rapporto fornisce un valore dell'incidenza delle politiche territoriali.

I soli valori assoluti mostrano una realtà ben diversa da quella rapportata alle dimensioni del mercato del lavoro dei singoli territori. Nel 2013 le regioni con il maggior numero assoluto di beneficiari di politiche per il mercato del lavoro sono la Lombardia (315.812) e nel Mezzogiorno le tre regioni: la Sicilia, in cui registra il più alto stock di beneficiari di politiche (315.057), la Campania (292.095) e la Puglia (274.564). Immediatamente dopo si collocano l'Emilia Romagna (210.769), il Veneto (209.371) e il Lazio (208.459). Se si considera, invece, l'incidenza complessiva delle politiche sul mercato del lavoro di riferimento il quadro cambia: la Calabria presenta l'incidenza più alta (0,087), seguita dalla Basilicata (0,073), Puglia (0,067) e tutte le altre regioni del Mezzogiorno nelle prime posizioni (v. tabella 3.5 e figura 3.7).

⁶⁴ Si ricorda che, dal punto di vista metodologico, i cassintegrati rientrano tra gli occupati.

Tabella 3.5

Incidenza sui disoccupati e sul mercato del lavoro delle politiche, Anno 2013 e Variazione 2007-2013 (%)

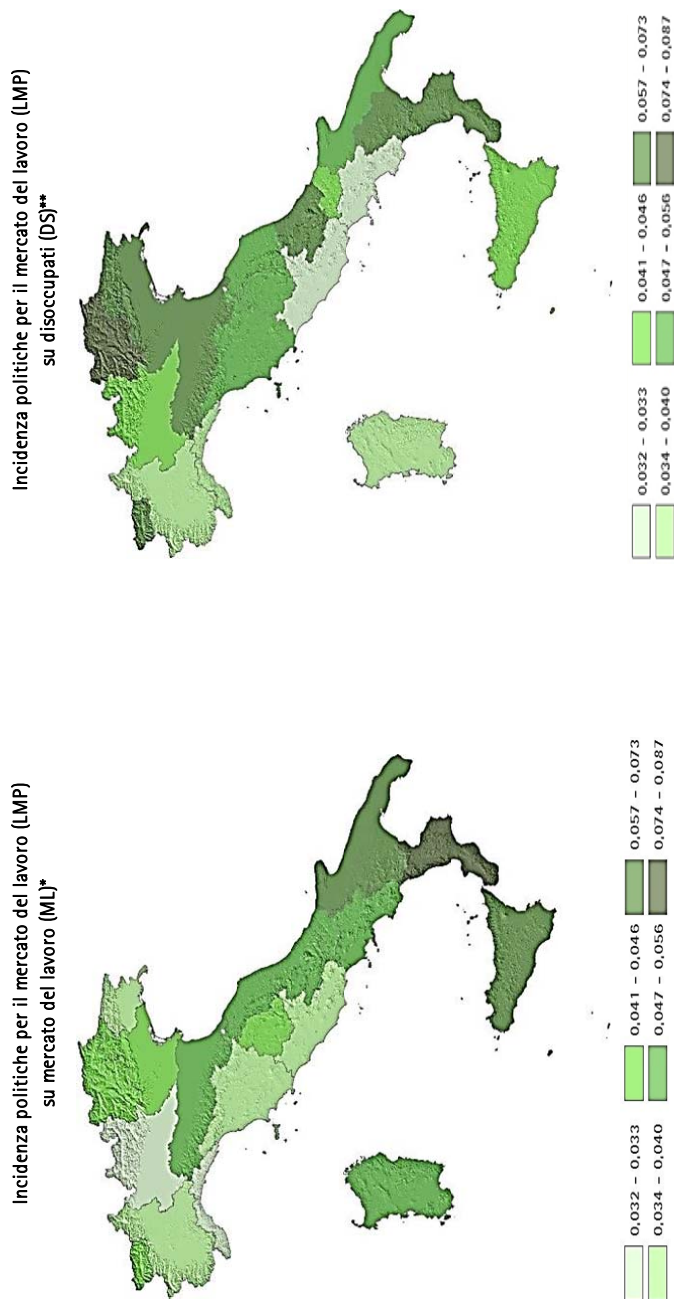
Regioni	Politiche per il Mercato del Lavoro (LMP)			Politiche Passive (PP)						Politiche Attive del Lavoro (PAL)		
	Incidenza ML* (2013)	Rank	Δ 2007-2013	Incidenza DS** (2013)	Rank	Incidenza ML* (2013)	Rank	Δ 2007-2013	Rank	Incidenza ML	Rank	Δ 2007-2013
Piemonte	0,036	18	17,0%	0,509	17	0,024	17	-30,0%	10	0,012	17	-32%
Valle d'Aosta	0,045	12	-17,0%	0,797	8	0,031	11	-65,0%	20	0,014	12	-30%
Liguria	0,033	19	8,0%	0,479	18	0,020	20	-20,0%	6	0,013	16	-29%
Lombardia	0,032	20	25,0%	0,571	14	0,021	19	-5,0%	1	0,011	20	-33%
Trentino AA.	0,042	14	1,0%	1,166	1	0,030	12	-38,0%	14	0,011	18	-34%
Veneto	0,043	13	24,0%	0,824	6	0,028	14	-8,0%	3	0,015	11	-29%
Friuli V.G.	0,038	16	27,0%	0,803	7	0,027	15	-6,0%	2	0,011	19	-35%
Emilia R.	0,048	10	15,0%	0,861	4	0,034	8	-47,0%	17	0,014	14	-30%
Toscana	0,040	15	9,0%	0,662	11	0,026	16	-20,0%	7	0,014	15	-32%
Umbria	0,046	11	10,0%	0,662	12	0,030	13	-19,0%	5	0,016	9	-36%
Marche	0,052	7	12,0%	0,712	9	0,035	7	-33,0%	11	0,017	6	-37%
Lazio	0,036	17	2,0%	0,419	20	0,022	18	-23,0%	9	0,014	13	-31%
Abruzzo	0,056	5	6,0%	0,833	5	0,039	6	-18,0%	4	0,018	4	-35%
Molise	0,051	8	0,0%	0,557	15	0,032	9	-22,0%	8	0,018	2	-36%
Campania	0,050	9	-5,0%	0,435	19	0,032	10	-49,0%	18	0,018	5	-14%
Puglia	0,067	3	-12,0%	0,705	10	0,049	3	-46,0%	16	0,018	3	-28%
Basilicata	0,073	2	-5,0%	1,023	2	0,057	2	-35,0%	13	0,016	8	-29%
Calabria	0,087	1	-9,0%	0,932	3	0,070	1	-53,0%	19	0,017	7	-20%
Sicilia	0,062	4	-11,0%	0,611	13	0,043	4	-38,0%	15	0,019	1	-26%
Sardegna	0,054	6	-13,0%	0,553	16	0,039	5	-34,0%	12	0,016	10	-46%

(*) Incidenza ML: rapporto tra beneficiari di politiche e mercato del lavoro, definito come somma del numero di occupati, disoccupati e inattivi.

(**) Incidenza DS: rapporto tra i beneficiari di politiche ed il numero di disoccupati.

Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat

Figura 3.7 Distribuzione regionale delle incidenze delle politiche per il mercato del lavoro, Anno 2013 (%)



(*) Incidenza ML: rapporto tra beneficiari di politiche e mercato del lavoro, definito come somma del numero di occupati, disoccupati e inattivi.

(**) Incidenza DS: rapporto tra i beneficiari di politiche ed il numero di disoccupati.

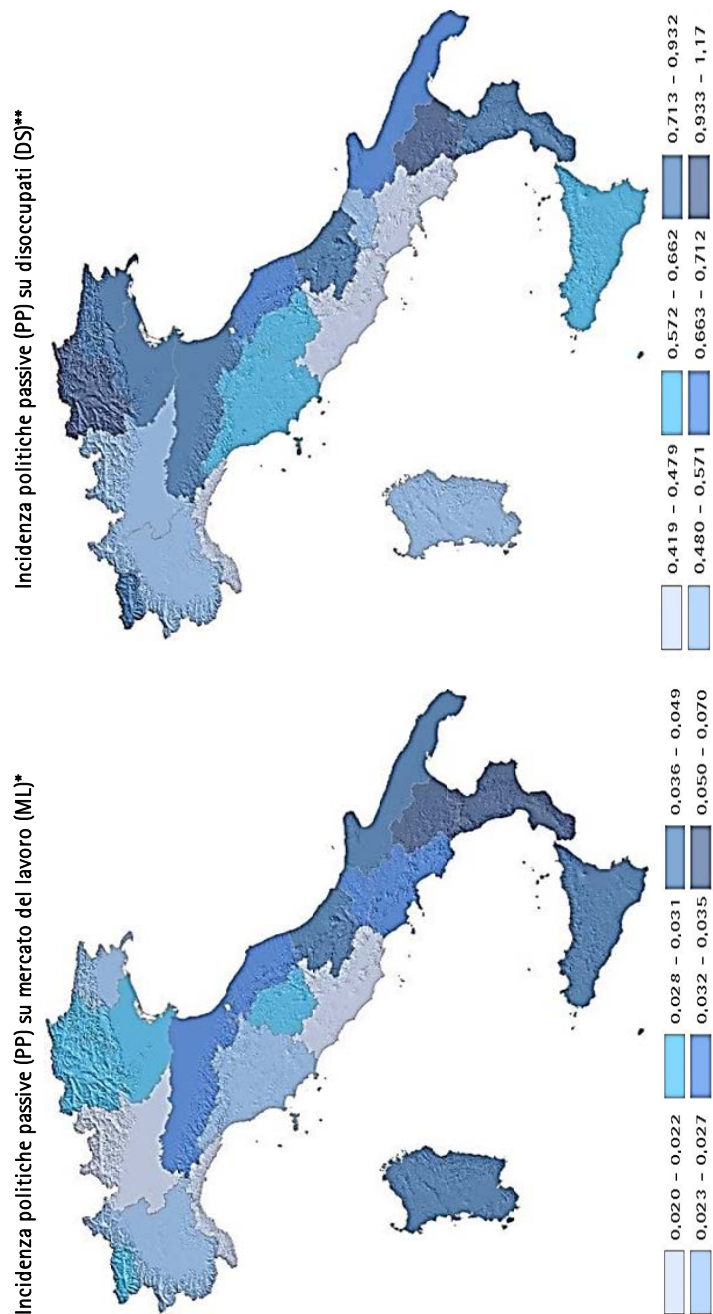
Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat

Questa distribuzione sembra ripetersi, al netto di pochi scostamenti, quando si analizza anche lo spaccato delle sole politiche passive a riprova che sono determinanti dell'andamento generale delle politiche per il mercato del lavoro. Infatti, oltre alla Lombardia (210.394) si confermano come regioni con il maggior numero di beneficiari la Sicilia, la Puglia, la Campania (rispettivamente con 216.432, 200.845, 187.886), seguite da Emilia Romagna (149.590), Veneto (138.325), Calabria (138.317) e Lazio (126.965). L'incidenza delle politiche passive sul mercato del lavoro, anche in questo caso, presenta quasi compatto il blocco delle regioni del Mezzogiorno fatta eccezione della Campania e del Molise e la presenza tra le prime 8 regioni del ranking dell'incidenza delle Marche e dell'Emilia Romagna (v. figura 3.8).

Per quanto concerne le politiche attive la regione con maggior numero di beneficiari risulta la Lombardia con 105.418 beneficiari, mentre tra le regioni meridionali quelle con il maggiore stock risultano la Campania (104.208) e la Sicilia (98.625). Il Lazio si colloca al quarto posto per beneficiari (81.495). In generale si riscontra una maggiore presenza di beneficiari nelle regioni del Centro-nord rispetto a quelle del Mezzogiorno. Se si considera l'incidenza il blocco delle otto regioni del Mezzogiorno si presenta tra i primi posti questa volta insieme alle Marche (v. figura 3.9).

La comparazione tra valori assoluti e relativi mette in evidenza nuovi aspetti: ad esempio regioni come la Lombardia, che presenta il maggior numero di beneficiari di politiche attive, presenta al contempo la minore incidenza sul mercato del lavoro. Complessivamente nel 2013 emerge una scarsa incidenza proprio nelle regioni del Nord-ovest seguite dalle regioni del Nord-est rispetto ad una più alta incidenza nelle regioni del Mezzogiorno e del Centro. In realtà, la dinamica che si osserva nel periodo preso in considerazione mostra che le uniche regioni che hanno diminuito l'incidenza sono proprio quelle del Mezzogiorno con esclusione dell'Abruzzo e del Molise (Campania -5%; Puglia -12%; Basilicata -5%; Calabria -9%; Sicilia -11%; Sardegna -13%). L'unica altra regione che presenta un segno negativo è la Valle d'Aosta (-17%). In genere la riduzione è stata determinata dalla caduta relativa alle politiche attive, solo che mentre nelle regioni del Centro-nord questa perdita è stata compensata da un aumento dell'incidenza delle politiche passive nel Mezzogiorno questo effetto sostitutivo non c'è stato poiché queste politiche sono state pressoché stazionarie e in alcuni casi hanno diminuito anch'esse la capacità di incidere sul mercato del lavoro. Dunque il Mezzogiorno presenta un'alta incidenza delle politiche già nel 2007 che resta alta anche nel 2013 nonostante la sua flessione negli anni. Come se il sistema, già portato al limite per il contesto occupazionale difficile in fase pre-crisi, avesse perso la propria resilienza ovvero la capacità di rispondere con politiche ad una crisi ancora più profonda.

Figura 3.8 Distribuzione regionale delle incidenze delle politiche passive, Anno 2013 (%)

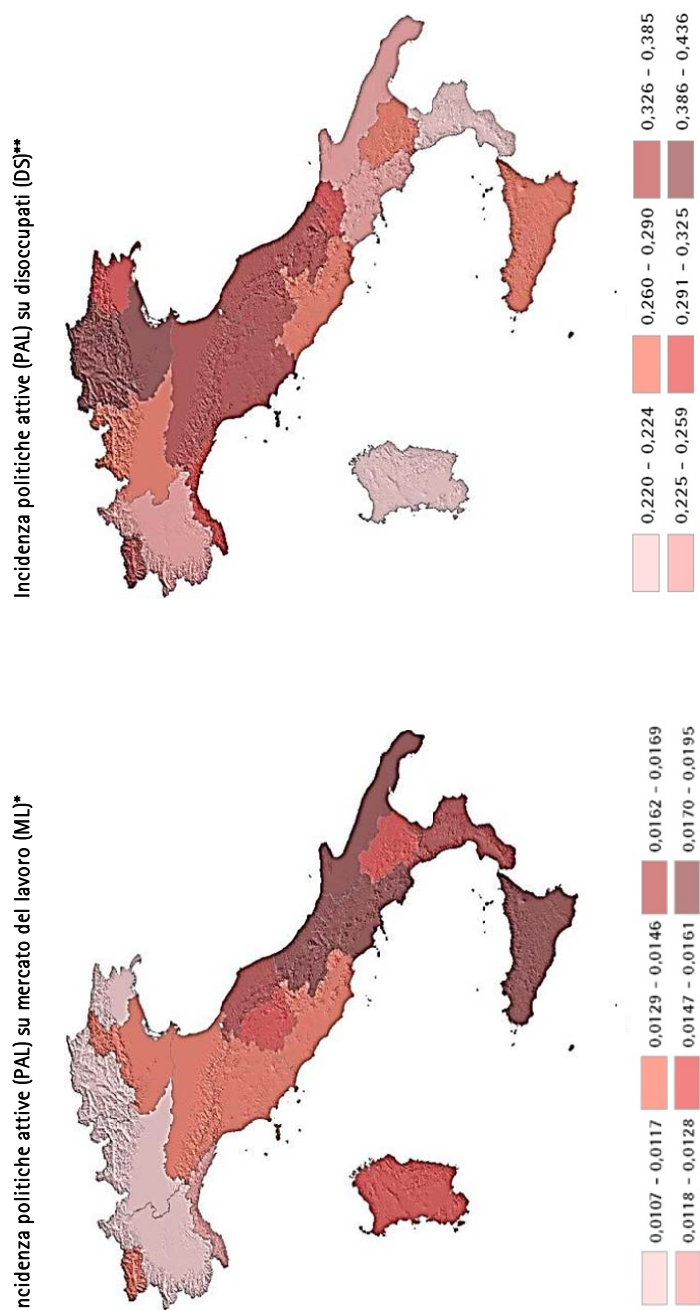


(*) Incidenza ML: rapporto tra beneficiari di politiche e mercato del lavoro, definito come somma del numero di occupati, disoccupati e inattivi.

(**) Incidenza DS: rapporto tra i beneficiari di politiche ed il numero di disoccupati.

Fonte: elaborazione Istat su dati CoesioneSociale.Stat

Figura 3.9 Distribuzione regionale delle incidenze delle politiche attive, Anno 2013 (%)



(*) Incidenza ML: rapporto tra beneficiari di politiche e mercato del lavoro, definito come somma del numero di occupati, disoccupati e inattivi.

(**) Incidenza DS: rapporto tra i beneficiari di politiche ed il numero di disoccupati.

Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat

Per comprendere meglio questo aspetto oltre al mercato del lavoro è stata presa in considerazione anche l'incidenza sui disoccupati⁶⁵. Guardando i valori da questo punto di vista emerge un quadro più frastagliato e le regioni del Mezzogiorno non primeggiano più in blocco per capacità di incidere, circostanza che potrebbe essere determinata da dinamiche territoriali della disoccupazione più sostenute rispetto alla capacità di risposta in termini di politiche. Inoltre, fatta eccezione della Valle d'Aosta e dell'Emilia-Romagna le dinamiche dimostrano una flessione dell'incidenza sui disoccupati soprattutto nelle regioni meridionali.

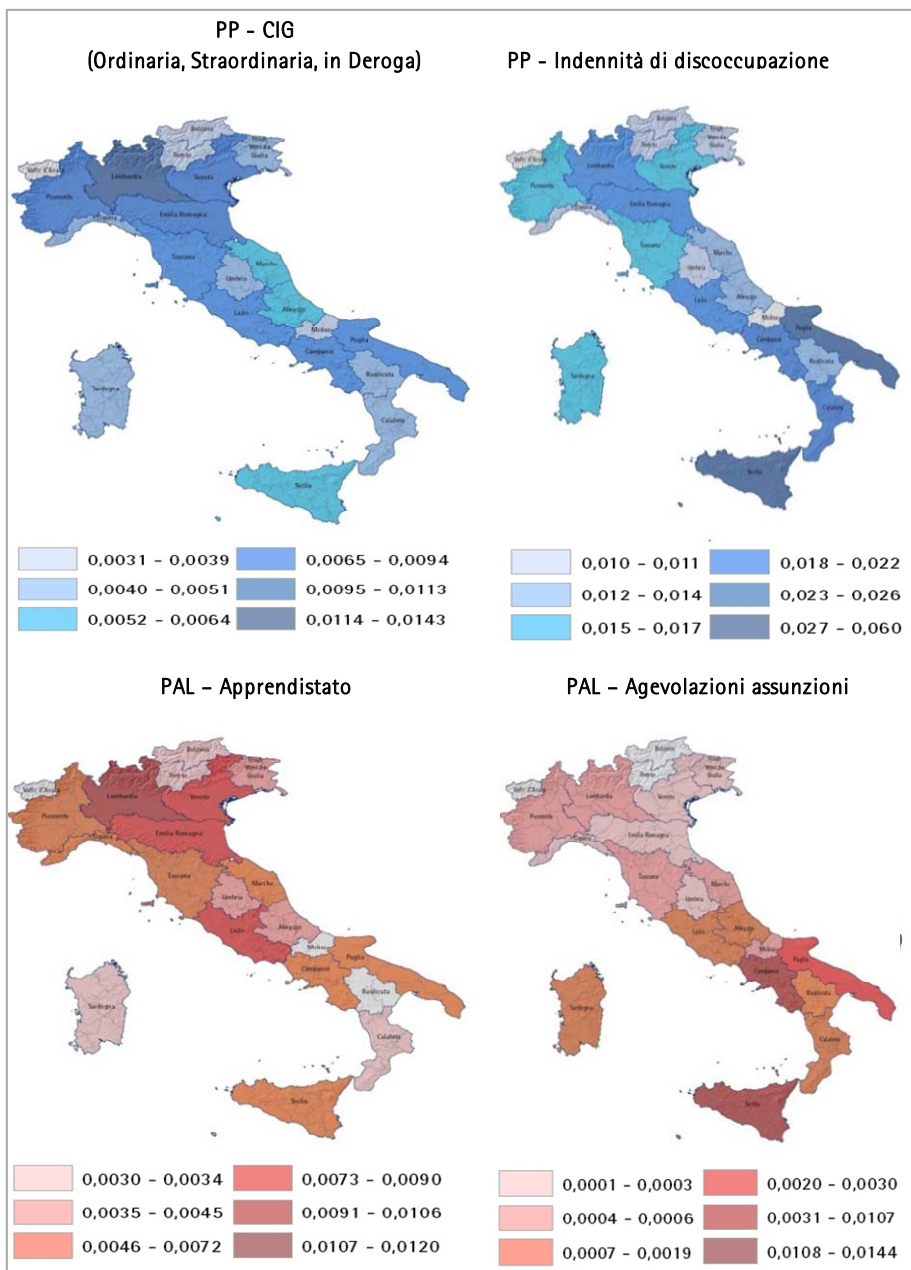
Come già evidenziato esistono delle chiare polarizzazioni territoriali nella diffusione delle politiche attive e passive (v. figura 3.10).

Nelle politiche passive le categorie più diffuse sono la Cassa integrazione guadagni e le indennità di disoccupazione con una polarizzazione rispettiva in Centro-nord e nel Mezzogiorno. Per la CIG il maggior numero medio di beneficiari nel 2013 si registra in Lombardia (76.283), seguita da Veneto (50.986), Emilia Romagna (49.613) e Piemonte (41.276). Per le indennità di disoccupazione il maggior numero medio di beneficiari nello stesso periodo si registra in Sicilia (185.475), Puglia (161.696), Campania (137.579) e Calabria (117.366). L'incidenza della CIG si presenta più variegata e i valori maggiori si registrano nelle regioni Marche, Emilia Romagna, Abruzzo, Basilicata mentre la maggior presenza di indennità di disoccupazione si osserva in tutte le regioni meridionali insieme alla Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige.

Una distinzione netta territoriale nell'utilizzo delle politiche attive emerge in base alle due tipologie maggiormente diffuse: l'apprendistato e le assunzioni agevolate di disoccupati o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi o di giovani già impegnati in borse lavoro. Infatti, nelle regioni del Centro-nord vi è una maggiore diffusione della prima pratica mentre nelle regioni del Sud si affermano le assunzioni agevolate. In particolare nel 2013 in Lombardia si registra il maggior numero di beneficiari di apprendistato (77.304), seguita dal Veneto (56.132) e Lazio (48.908). Invece in Campania, Sicilia e Puglia, si registra la più alta concentrazione di beneficiari di agevolazioni (rispettivamente 76.550, 72.702 e 47.092). Anche il dato relativizzato alle dimensioni del mercato del lavoro mette in evidenza questa polarizzazione geografica anche se con ranking differenti. Per cui l'apprendistato incide maggiormente sul mercato del lavoro nelle regioni del Centro-nord (Umbria, Marche, Valle d'Aosta, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Trentino Alto Adige, Piemonte) mentre le agevolazioni nel Mezzogiorno (Sicilia, Campania, Molise, Calabria, Puglia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo).

⁶⁵ I rapporti di incidenza delle politiche in termini di beneficiari si presentano omogenei rispetto al "mercato del lavoro" (occupati + disoccupati + inattivi), rispetto alla "forza lavoro" (occupati + disoccupati) e rispetto agli "occupati". Variano significativamente se l'incidenza viene calcolata rispetto ai "disoccupati", per questo si è ritenuto utile prendere in considerazione anche questa variabile.

Figura 3.10 Polarizzazione geografica delle pratiche di politica attiva e passiva: distribuzione regionale delle incidenze sui mercati di lavoro locali, Anno 2013 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati CoesioneSociale.Stat

3.4 Riflessioni conclusive

Nell'ambito delle politiche per il mercato del lavoro non vi sono le condizioni per operare una completa valutazione sia a livello nazionale che, soprattutto, a livello regionale. Un processo di valutazione di per sé è complesso poiché implica analisi controfattuali in grado di comparare situazioni "con" e "senza" intervento per valutare l'efficacia delle politiche, con le comprensibili difficoltà, a volte impossibilità, di costruzione degli scenari. Inoltre, sono ancora necessari processi di sistematizzazione e stabilizzazione delle linee di monitoraggio soprattutto quando il riferimento è costituito dai livelli territoriali. Se a questi elementi si aggiunge la volatilità del quadro normativo caratterizzato da diversi interventi di riforma che hanno interessato il mercato del lavoro contestualmente alla disomogeneità del sistema caratterizzato da diverse declinazioni regionali, si comprende la difficoltà di enucleare i reali impatti delle politiche a livello nazionale e territoriale.

Qualche considerazione macro però è possibile, in particolare l'evoluzione promossa dall'Unione europea nella direzione di un potenziamento e qualificazione delle politiche attive per molti Stati non si è concretizzata e la strategia integrata per la flessicurezza⁶⁶ è stata messa a dura prova dall'insorgere della crisi economica. Infatti, questa strategia era stata impostata sull'opportunità storica di sfruttare la crescita economica per avviare le riforme dei mercati del lavoro, quando in realtà di lì a poco molti Paesi europei si sarebbero trovati di fronte al baratro economico-occupazionale⁶⁷.

Nella logica della flessicurezza è centrale l'utilizzo delle politiche attive del lavoro che, oltre ad intrecciarsi con quelle passive, devono necessariamente essere sostenute da un adeguato sistema di servizi per l'impiego. Le dinamiche internazionali dal 2007 al 2013 si sono tendenzialmente sostanziate in interventi di assorbimento della crisi con la crescita dei supporti, seppur con approcci diversi.

Il modello italiano è caratterizzato da una crescita dei supporti, una flessione delle misure e una riduzione dei servizi, spostando il baricentro del *pattern* delle politiche sempre più verso quelle passive. Solo altri due Stati presentano uno schema simile, la Spagna ed il Regno Unito, pur rimanendo lontani dal modello italiano per diversi aspetti. La prima, infatti, per mostrando una struttura simile all'Italia investe quasi il doppio in politiche per il mercato del lavoro; il Regno Unito presenta invece un sistema completamente diverso molto robusto sui servizi e molto orientato al mercato.

Nella comparazione internazionale emergono anche altri aspetti che è opportuno segnalare. In particolare va segnalato che i servizi per l'impiego italiani, a dispetto delle

⁶⁶ Cfr. Commissione europea, COM(2007) 359 definitivo.

⁶⁷ Cfr. Commissione europea, COM (2007) 359: "La ripresa dell'economia con la crescita economica al livello più alto da sei anni e con la creazione di 7 milioni di nuovi posti di lavoro tra il 2005 e il 2008 costituisce un'opportunità per l'Unione e per gli Stati membri: si devono ora raddoppiare gli sforzi e avviare le riforme necessarie per far fronte agli impegni dell'Unione in materia di crescita e occupazione e di coesione economica e sociale".

diverse critiche mosse sulla loro utilità e funzionalità, riescono a mostrare una certa efficienza se si considerano i risultati raggiunti (anche in termini di intermediazione) rispetto alla spesa investita, una delle più basse in Europa.

Nel nostro sistema le indennità di disoccupazione rappresentano la componente principale del totale delle politiche, quindi non solo di quelle passive. L'altra componente passiva di rilievo è rappresentata dalle indennità di integrazione salariale (Cassa integrazione guadagni ordinaria, straordinaria e in deroga). L'incidenza territoriale vede le indennità più diffuse nelle regioni meridionali mentre le integrazioni salariali più diffuse nelle regioni centrosettentrionali.

Per quanto concerne, invece, le politiche attive le due componenti principali sono rappresentate dai contratti a causa mista, che rappresentano una specificità italiana e si identificano quasi esclusivamente con i contratti di apprendistato, e dagli incentivi alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori. Nella distribuzione territoriale si può assistere ad una vera e propria polarizzazione geografica, con un radicamento dell'apprendistato nelle regioni del Centro-nord ed una forte incidenza delle agevolazioni nelle regioni del Mezzogiorno.

Il blocco delle otto regioni del Mezzogiorno registra la penetrazione più ampia in termini di incidenza complessiva delle politiche sui mercati del lavoro locali, anche se nel periodo preso in considerazione la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria e le Isole, insieme alla Valle d'Aosta, sono state le uniche regioni a registrare una flessione della stessa incidenza. Questo potrebbe configurare un sistema che già nella fase di "pre-crisi" era stato portato al limite delle sue possibilità con una successiva impossibilità di rafforzare ulteriormente le politiche con l'acuirsi delle problematiche delle condizioni occupazionali. La crescita delle incidenze al Centro-nord e la flessione in quelle meridionali va ricercata anche negli effetti distributivi tra politiche attive e passive. Infatti, tutte le regioni italiane hanno ridotto l'incidenza delle politiche attive ma mentre nelle regioni del Centro-nord si è verificata una forte crescita dell'incidenza di quelle passive, trainate prevalentemente dalla Cassa integrazione guadagni, nelle regioni meridionali, anche per caratteristiche strutturali, questa crescita non è stata significativa, per cui nel complesso si è determinata una perdita dell'incidenza complessiva delle politiche per il mercato del lavoro. Inoltre, non è da sottovalutare la riduzione del numero di beneficiari di politiche passive dovuto all'introduzione nel 2013 di nuovi istituti di indennità sociale per l'impiego.

Il legislatore in questa fase storica si è mosso in maniera pro-ciclica nella prima parte della crisi sostenendo le politiche passive (D.L. n. 185/ 2008, L. n. 2/2009 e Accordo Stato-Regioni del 2009), per poi recuperare negli ultimi anni una nuova enfasi programmatica sulle politiche attive (D.L. 76/2013 e Piano per la garanzia giovani, D.Lgs. 150/2015).

Nel percorso è intervenuta anche una riforma del mercato del lavoro che ha previsto nuovi istituti di supporto al reddito che però sembrano non aver sortito l'effetto sperato almeno nel primo anno di applicazione. In particolare, nel 2013 entra in vigore la L. 92/2012 che muta la natura di alcune indennità di disoccupazione contribuendo alla riduzione complessiva dei beneficiari delle stesse senza una riduzione della spesa. Il periodo 2007-2013 si conclude con una nuova attenzione sulle politiche attive. Il

D.L. 76/2013 ha previsto la "struttura di missione" (cui vengono affidati diversi ambiti di coordinamento per la promozione di queste politiche) e nuovi incentivi all'occupazione e all'autoimpiego⁶⁸. In questo periodo nasce anche il "Piano per la Garanzia Giovani" con il coinvolgimento delle Regioni nella fase esecutiva, che impatterà notevolmente sulle politiche attive considerata la sua mole finanziaria⁶⁹, anzi da più parti si considera un'importante occasione per rifunzionalizzare e valorizzare i servizi per l'impiego. Ulteriori provvedimenti di sistema vanno nella direzione del raccordo con le regioni e le Province per l'attivazione di tavoli per il miglioramento della formazione professionale, il rilancio dell'apprendistato e il potenziamento dei servizi per l'impiego. Si tratta di provvedimenti che rappresentano un viatico alla predisposizione di un piano straordinario per le politiche attive.

Nella programmazione delle politiche alcune componenti sono di difficile determinazione *ex ante* in termini di programmazione ed *ex post* in termini di monitoraggio e valutazione, poiché in genere cofinanziate con il Fse e determinate a livello regionale. Un esempio è rappresentato certamente dalla formazione ma la questione è valida per tutti quegli interventi non sottoposti ad automatismi.

Occorrerà rafforzare in futuro le funzioni di coordinamento tra Autorità di Gestione del fondo strutturale per poter permettere adeguati e celeri monitoraggi necessari per poter analizzare le politiche regionali e gli impatti sul territorio.

⁶⁸ Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali stima l'impatto per il periodo 2014-2016 del D.L. 76/2012 in 1.152 mln di euro, di cui: 992 per incentivi all'occupazione e 160 per quelli all'auto impiego.

⁶⁹ Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali stima l'impatto per il periodo 2014 -2016 di Garanzia Giovani in 1.511 mln di euro, di cui: 670 per orientamento, consulenza e informazione (Fse); 177 per formazione professionale; 201 per contratti a causa mista; 386 per incentivi all'occupazione; 77 per incentivi all'auto impiego.

4. Il mercato del lavoro in Italia e la struttura dell'occupazione

4.1 Introduzione

Il contesto generale del nostro paese, fortemente indebolito dalla crisi economica, pur avendo mostrato segnali di ripresa, si porta alcune pesanti eredità strutturali che la congiuntura ha ulteriormente aggravato.

Nel corso del 2014 si è registrato un aumento dell'input di lavoro anche a fronte di una ripresa, della domanda e degli investimenti e delle esportazioni (Isfol, 2016). In questo quadro sono intervenute le profonde modifiche normative che hanno fortemente ridisegnato proprio il mercato del lavoro, di cui sono visibili i primi "effetti". Tuttavia siamo ancora lontani dal sapere quanto di strutturale ci possa essere nelle positive dinamiche registrate nell'ultimo periodo.

Nel quadro di un contesto nazionale di persistente difficoltà che sembra attenuarsi seppur molto lentamente, lo studio degli andamenti dei principali indicatori del mercato del lavoro risulta particolarmente importante poiché consente di comprendere le diverse velocità dei sistemi occupazionali italiani. Pertanto l'analisi comparativa delle variazioni dei principali indicatori del mercato del lavoro tra il periodo pre-crisi e durante la crisi, consente di raccontare gli effetti della recessione sulle dinamiche occupazionali regionali.

Nel presente capitolo viene, dunque, presentata un'analisi dell'andamento e della struttura del mercato del lavoro che, partendo dal confronto internazionale si concentra sulle dinamiche regionali al fine di individuare omogeneità e divergenze e soprattutto le modalità con cui i mercati del lavoro locali reagiscono all'evoluzione del ciclo economico.

L'obiettivo è quello di comprendere se i cambiamenti nelle situazioni territoriali abbiano riproposto i noti divari e le segmentazioni che caratterizzano il mercato del lavoro, o al contrario, abbiano determinato un nuovo quadro e una nuova morfologia⁷⁰.

⁷⁰ Le analisi sono realizzate a partire dalle seguenti fonti dati: DB-Eurostat, LFS; Istat-RCFL.

4.2 Un quadro dei principali indicatori del mercato del lavoro

4.2.1 L'Italia nel quadro europeo

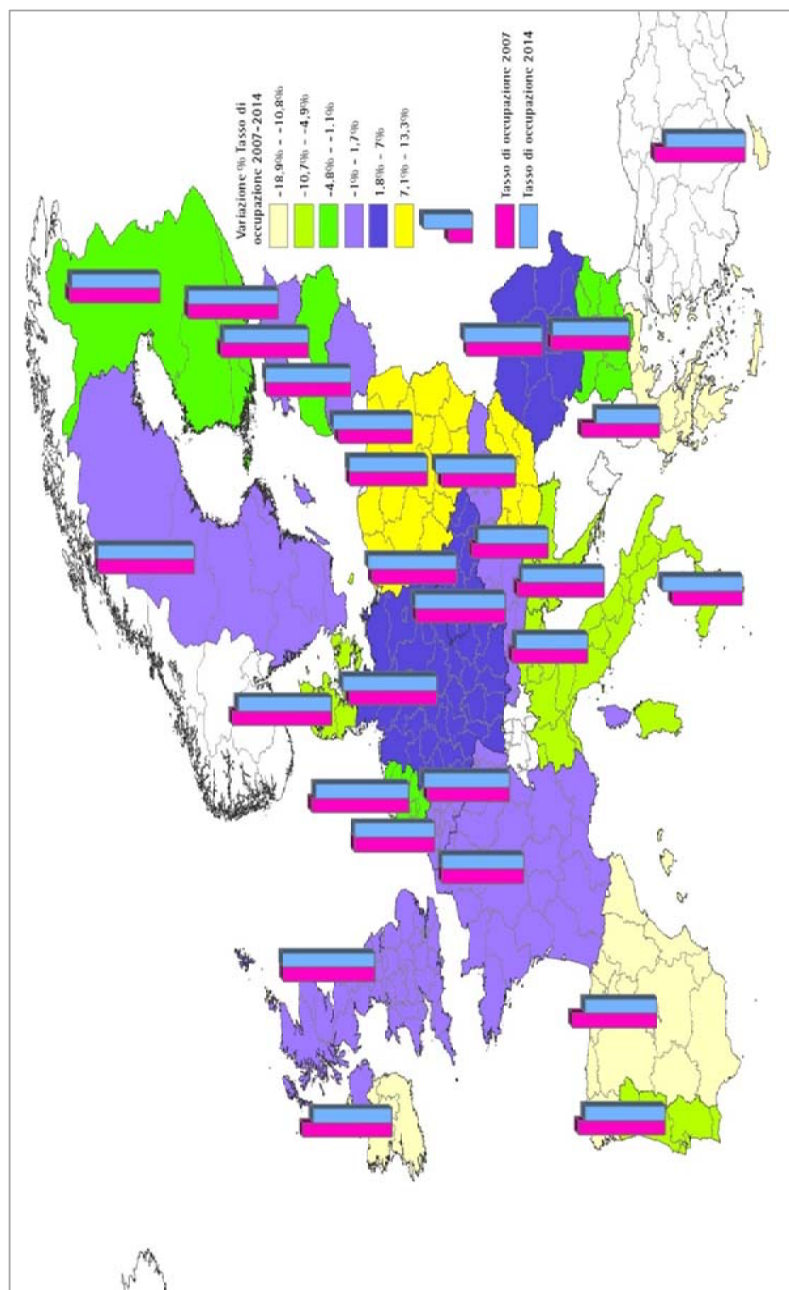
Tra l'inizio della crisi e il 2014 le performance in tema di occupazione restituiscono una geografia dei mercati del lavoro con differenze significative. Nel 2014 il tasso di occupazione in Italia si attesta al 55,7%. In prospettiva europea il tasso di occupazione italiano, inferiore alla media UE-28 di ben 11,2 punti percentuali e di 14,3 punti sotto l'obiettivo del 70% fissato dall'Unione europea come *benchmark* per un mercato del lavoro stabile, occupa la terzultima. Il raffronto, poi, in termini di variazione tra il periodo pre-crisi e la fase recessiva (2007-2014) restituisce una fotografica (figura 4.1) in cui il nostro paese è fra quelli che hanno maggiormente risentito della fase congiunturale negativa con un decremento relativo del 4,9% e un trend decrescente ininterrotto, se si esclude la lieve ripresa nel 2014 (Baronio, 2014). Solo in Irlanda (-10,8%), Cipro (-12,5%), Spagna (-14,9%) e Grecia (-18,9%) la contrazione dei tassi di occupazione è stata più sostenuta.

Il panorama italiano non sembra migliorare se si considera il tasso di disoccupazione: tra il 2007 e il 2014 quest'ultimo in Italia è cresciuto del 108,2%, più del doppio della media europea (UE-28) dove, peraltro, non mancano gli esempi virtuosi. In Polonia, Malta e Germania, nonostante la crisi, si è registrato infatti un calo nella quota di forza lavoro in cerca rispettivamente pari al 6,3%, 9,2% e 42,5%. Al contempo, è aumentata considerevolmente la quota di persone in cerca da più di 12 mesi. Nel complesso dell'Unione la percentuale di disoccupati di lunga durata è passata dal 42,9% al 49,5% e in Italia ha ormai raggiunto quota 67,1%: solo Grecia e Slovacchia presentano percentuali più elevate di quelle registrate nel nostro paese. A preoccupare in modo particolare è il fatto che, in generale, uno su cinque dei disoccupati di lunga durata nell'UE non ha mai lavorato; a questo si aggiunga che tre su quattro sono giovani di età inferiore ai 35 anni (European Commission, 2014).

Ma è la fascia giovanile della popolazione che, in questi anni, ha risentito maggiormente degli effetti della crisi economica. Tra il 2007 e il 2014 il tasso di disoccupazione degli under 25 a livello europeo è aumentata mediamente del 40% passando dal 15,6% al 22,2%. Per quanto gli incrementi maggiori si rilevino per Cipro, Spagna e Irlanda, l'Italia non evidenzia una situazione incoraggiante: nel nostro paese il tasso di disoccupazione giovanile è più che raddoppiato, passato dal 20,4% del 2007 al 42,7% del 2014.

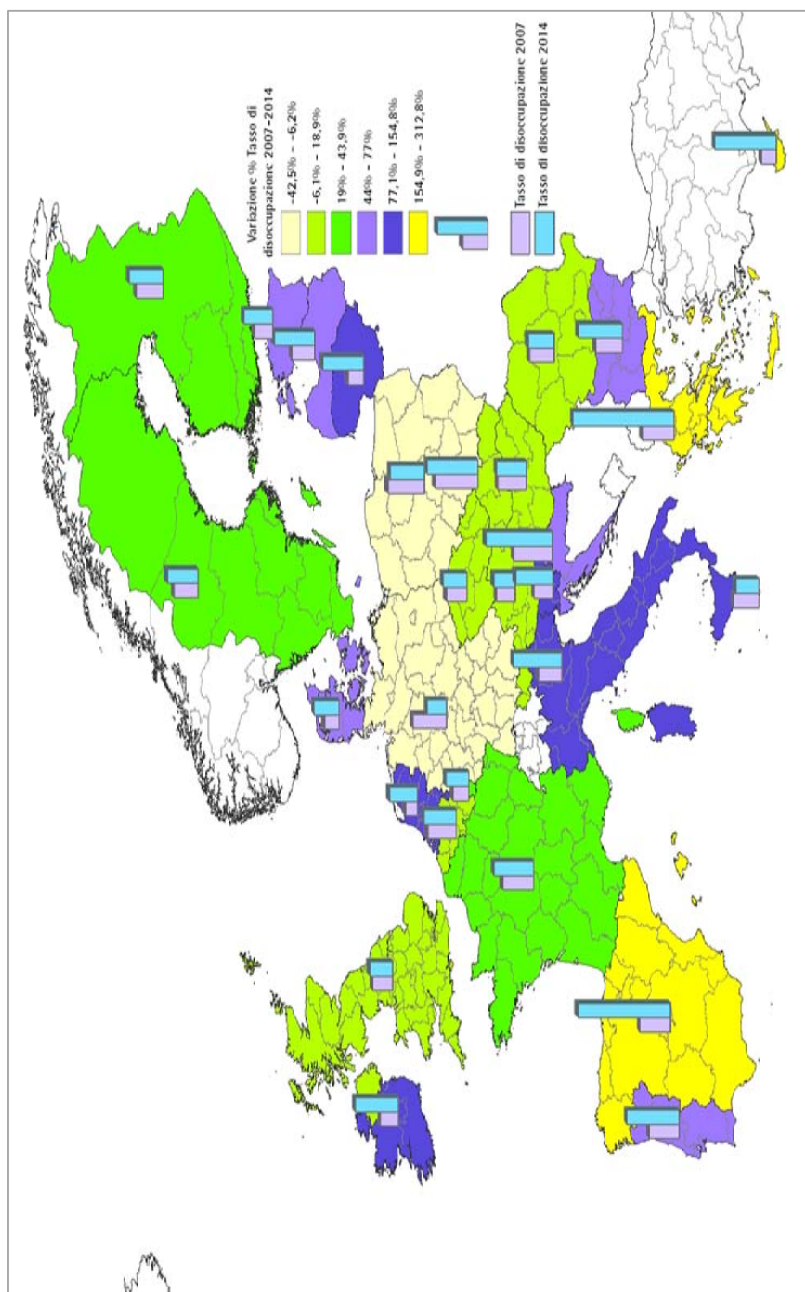
La contrazione dell'occupazionale e la crescita della disoccupazione non sembrano, però, aver influito significativamente sulla partecipazione della popolazione europea al mercato del lavoro. Nel complesso il tasso di attività tra il 2007 e il 2014 dei paesi dell'Unione ha subito un decremento generalizzato assestandosi, a fine periodo, al 27,7%, con una contrazione del 2% rispetto a quanto registrato 7 anni prima (figura 4.2). Per quanto anche in Italia si sia registrato una diminuzione della percentuale di inattivi (-4,2), quest'ultimo rimane comunque su valori molto elevati: nel 2014 il tasso di inattività nel nostro paese era pari al 36,1%, valore che non ha riscontro in nessun altro Paese dell'Unione.

Figura 4.1 Tasso di occupazione e di disoccupazione UE-28 – Anni 2007 e 2014 (% e var. % 2007-2014)



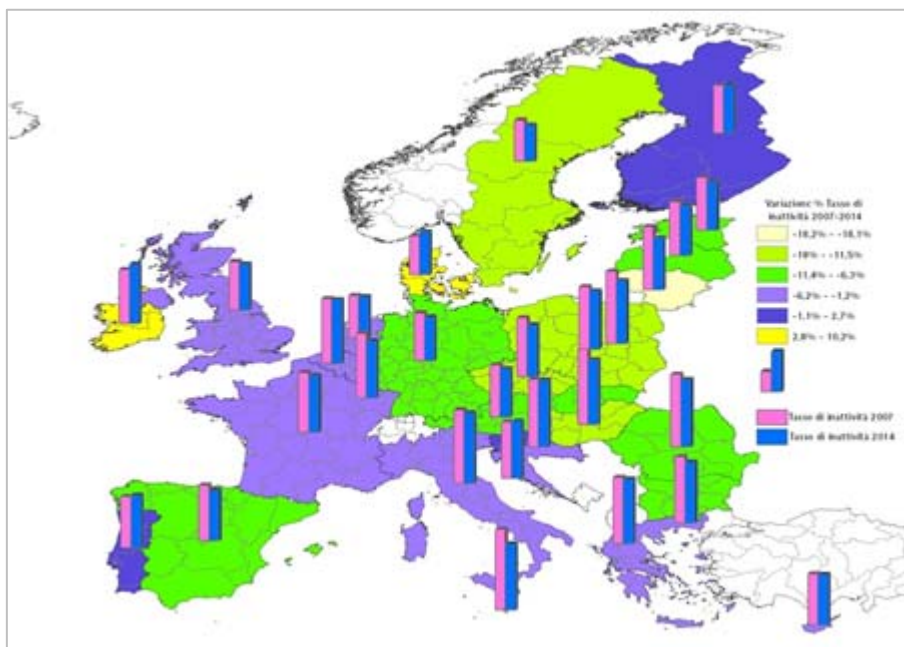
segue

Figura 4.1 segue



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Figura 4.2 Tasso di inattività nell'UE-28, Anni 2007 e 2014 (% e var. % 2007-2014)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Come più volte richiamato, sono stati i giovani la componente della popolazione maggiormente esposta al ciclo congiunturale negativo di questi ultimi anni. Non a caso, al contrario di quanto visto in precedenza, i tassi di attività dei 15-24 anni hanno subito una contrazione nel settennio qui considerato passando, per il complesso dell'Europa a 28 Paesi, dal 44,0% del 2007, al 41,7% del 2014, e contribuendo così ad aumentare la popolazione dei *Neet*. Ciò ha interessato in maniera rilevante il nostro Paese per il quale la quota di 15 e i 29 anni che non risultano né occupati né inseriti in un percorso di istruzione o di formazione ha raggiunto, nel 2014, il 22,1%, valore che non ha riscontro in nessun'altra economia dell'Unione europea.

4.2.2 Dinamica del mercato del lavoro nelle regioni italiane

L'andamento dei tassi di occupazione regionali degli ultimi sette anni mostra un acuirsi dei divari territoriali tra le regioni del Centro-nord e quelle meridionali. Per quanto anche le regioni settentrionali abbiano registrati sensibili contrazioni della quota di popolazione occupata, hanno comunque mostrato una maggiore capacità relativa di contenimento della perdita di posti di lavoro (figura 4.3).

I contesti territoriali più favorevoli sono quelli della provincia di Bolzano (70,8%), dell'Emilia Romagna (66,3%), della Valle d'Aosta (66,2%) e della provincia di Trento (65,9), mentre Campania, Calabria e Sicilia, con circa 39 occupati ogni 100 residenti in età lavorativa, sono le realtà che presentano i valori più bassi. Sono proprio queste

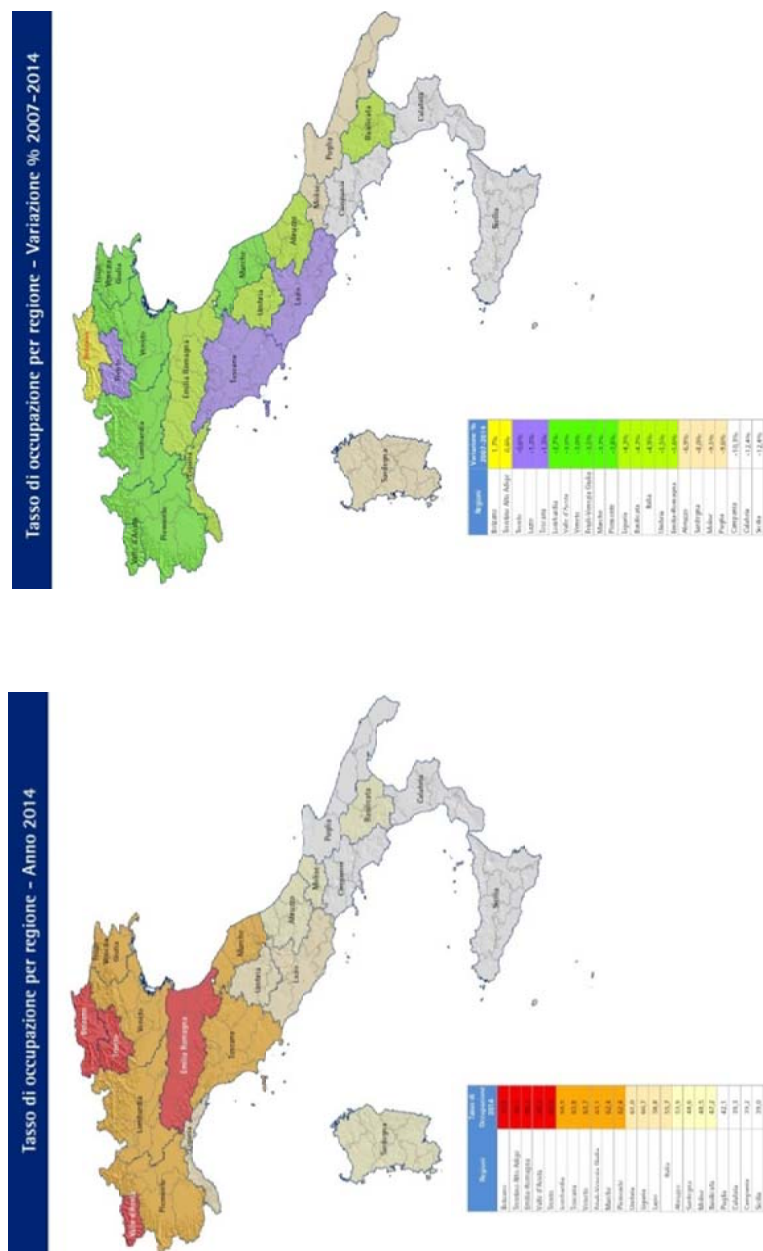
le regioni nelle quali si registra la maggior contrazione nella quota di occupati: in particolare la Campania ha visto ridursi la quota di occupati del 10,3%, e in Campania e Sicilia il tasso di occupazione è sceso del 10,3%. Va peraltro considerato che proprio nelle regioni meridionali si registra la più elevata quota di occupati temporanei⁷¹; proprio tale tipologia occupazionale è quella che risulta maggiormente esposta all'andamento dei cicli economici (cfr. Palidda, 2009; Isfol, 2014), aspetto che ha contribuito ad aumentare ulteriormente i flussi di uscita dall'occupazione nelle regioni del Sud Italia.

Molte analisi evidenziano come, soprattutto in un contesto congiunturale sfavorevole, un titolo di studio elevato rappresenti un vantaggio relativo all'interno del mercato del lavoro, facilitando l'accesso all'occupazione e preservando maggiormente dal rischio uscirne. Analizzando il rapporto tra livello di istruzione e status occupazionale (figura 4.4), appare evidente il vantaggio registrato dai diplomati e soprattutto dai laureati, che presentano tassi di occupazione superiori rispetto a coloro i quali possiedono un titolo di studio inferiore. Inoltre, in un periodo di congiuntura sfavorevole avere un titolo di studio elevato ha comportato un effetto protettivo nei confronti degli occupati poiché il tasso di occupazione dei laureati in Italia è diminuito molto meno di quello relativo alle persone in possesso di titoli inferiori (dal 77,7% del 2007 al 75,5% del 2014) con una contrazione complessiva pari al 2,8%. Di contro, è tra i meno istruiti (licenza media e licenza elementare-nessun titolo di studio) che si registrano le contrazioni più marcate nei tassi di disoccupazione (rispettivamente -14,1% e -9,3% nei sette anni considerati), ma anche per i diplomati si evidenzia una significativa riduzione nella quota della popolazione occupata (-7,8%).

I dati nazionali trovano riscontro anche nelle diverse realtà regionali, poiché la decrescita occupazionale è risultata meno intensa per i laureati in tutte le regioni. Molise (-9,1%), Basilicata (-9,7%) e Sicilia (-10,9%) fanno registrare la flessione maggiore, mentre Bolzano (+2,7%) e Friuli Venezia Giulia (+2,6%) presentano l'incremento più significativo. Nei territori dove il tasso di occupazione dei laureati diminuisce maggiormente oltre alla congiuntura sfavorevole è evidente che a incidere sia anche, come già sottolineato nel secondo capitolo del presente volume, un sistema produttivo poco dinamico e meno orientato ad offrire opportunità lavorative a persone con alta qualifica.

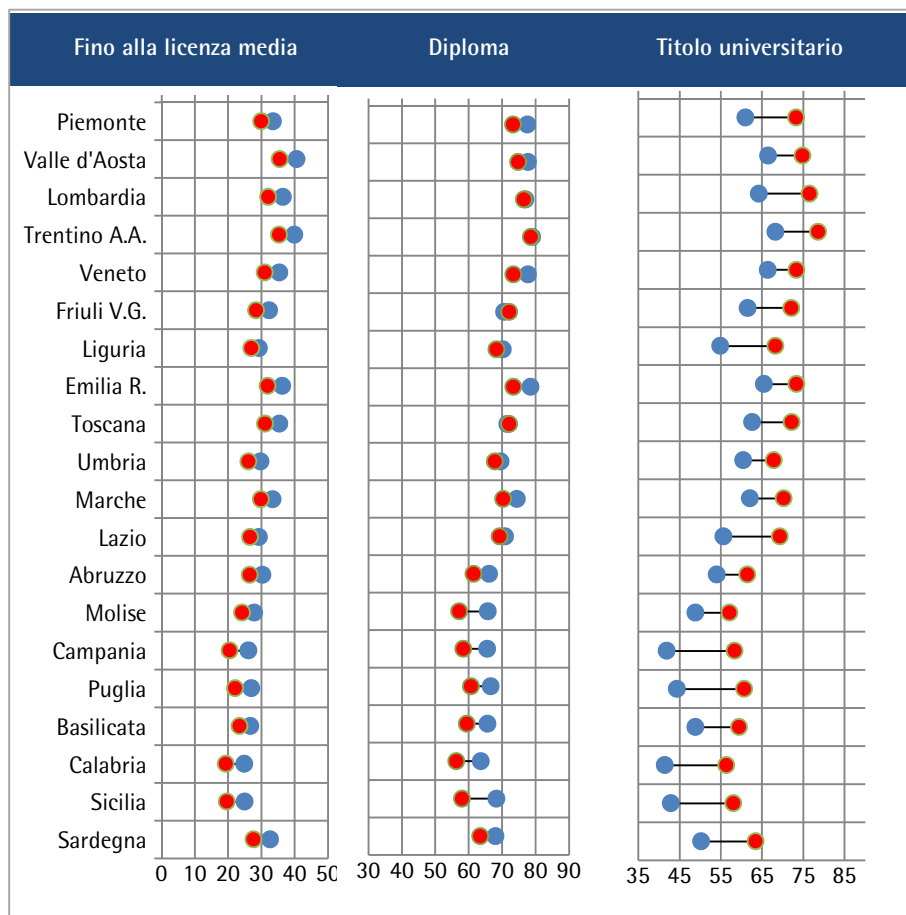
⁷¹ Nel meridione il 14,4% degli occupati ha un contratto a tempo determinato o di collaborazione, contro una media nazionale dell'11,9% e valori che per l'Italia centrale e settentrionale sono, rispettivamente, pari al 12% e al 10,6%.

Figura 4.3 Tasso di occupazione per regione. Anno 2014 (% e var.% 2007-2014)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Figura 4.4 Tasso di occupazione per titolo di studio e regione, Anni 2007 e 2014 (%)

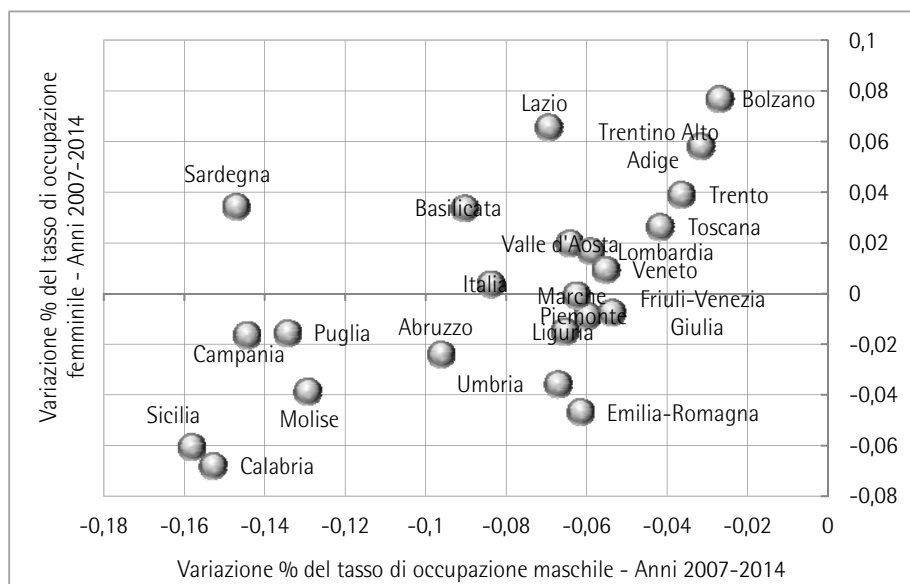


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

L'andamento complessivo dei tassi di occupazione è la risultante delle diverse dinamiche che hanno interessato l'occupazione femminile e maschile. Mentre le prime, nel periodo osservato, mostrano un leggero aumento nella quota di occupate (+0,4%), il tasso di occupazione degli uomini ha invece subito un brusco decremento (-8,4%). Anche osservando l'evoluzione del ciclo occupazionale regionale, la contrazione, generalizzata, riguarda soprattutto la componente maschile e, tra il 2007 e il 2014, mostra le intensità più alte nelle regioni meridionali.

Il tasso di occupazione femminile, come evidenziato in precedenza, ha risentito di meno della fase recessiva limitando le perdite (più contenute rispetto alla componente maschile) e in alcuni casi riuscendo a recuperare posizioni rispetto al 2007 (figura 4.5): è il caso di Bolzano (con un incremento relativo del 7,7%), del Lazio (con un incremento relativo del 6,6%), del Trentino Alto Adige (+ 5,8%), di Trento (+ 3,9%), della Sardegna (+3,5%), della Basilicata (+3,4%), della Toscana (+2,6%), della Valle d'Aosta (+2%), della Lombardia (+1,7%) e del Veneto (+0,9%). Non mancano, però, regioni nelle quali anche l'occupazione femminile ha registrato variazioni rilevanti. Si tratta, nella gran parte dei casi, di regioni meridionali, ma anche di alcuni territori appartenenti all'Italia del Centro-nord tra i quali, si evidenziano per intensità, i casi dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna.

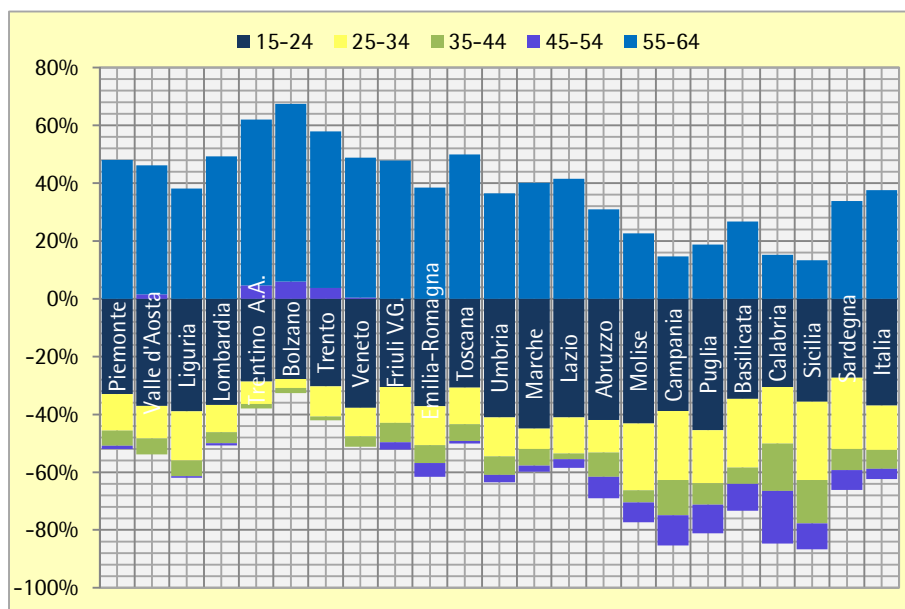
Figura 4.5 Tasso di occupazione per genere e regione. Variazione % anni 2007-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Per quanto, come già evidenziato nel paragrafo precedente, sia la classe di età giovanile a risentire maggiormente della contrazione occupazionale, in realtà tutte le classi di età della popolazione segnano una diminuzione dei tassi di occupazione relativi, con la sola di quella relativa ai 55-64'enni che, nei sette anni considerati, vede aumentare la propria quota di disoccupati del 37,7%. (figura 4.6).

Figura 4.6 Tasso di occupazione per classe di età e regione. Variazione % 2007-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Lo scenario regionale rispecchia l'andamento nazionale, con una decrescita del tasso di occupazione che ha colpito sensibilmente le classi di età più giovani in tutti i territori. Più nello specifico, per la classe di età 15-24 anni la diminuzione più elevata in termini percentuali si è avuta in Abruzzo (-49%), nelle Marche (-49%), in Umbria (-49,2%) e in Molise (-50,2%). Per la classe di età 25-34 anni il peggioramento più rilevante si denota in Calabria (-20%), in Campania (-22,1%), in Molise (-26,8%), in Sicilia (-26,8%) e in Sardegna (-28,6%). Anche in questo caso il ridimensionamento occupazionale non coinvolge la classe di età dei 55-64enni che nello stesso arco di tempo evidenzia un vistoso miglioramento in tutte le regioni con punte massime nella provincia autonoma di Trento (+64,8%), in Piemonte (+57,8%), in Trentino Alto Adige (+53,6%), in Friuli Venezia Giulia (+50,6%) e in Lombardia (+50,3%).

L'aumento dei tassi di disoccupazione è un fenomeno generalizzato a livello regionale. L'aumento della quota di forze lavoro in cerca è infatti registrata in tutti i contesti territoriali, e ha interessato anche l'area del Nord Italia, tradizionalmente caratterizzata da un'economia più stabile e con tassi di disoccupazione più contenuti (figura 4.7).

Anche per la disoccupazione, gli effetti della crisi economica gravano maggiormente sulla componente maschile della popolazione che, in termini di variazione percentuale tra il 2007 e il 2014, ha visto incrementare il tasso di disoccupazione relativo del 143,2%, quasi il doppio di quello femminile (+76%).

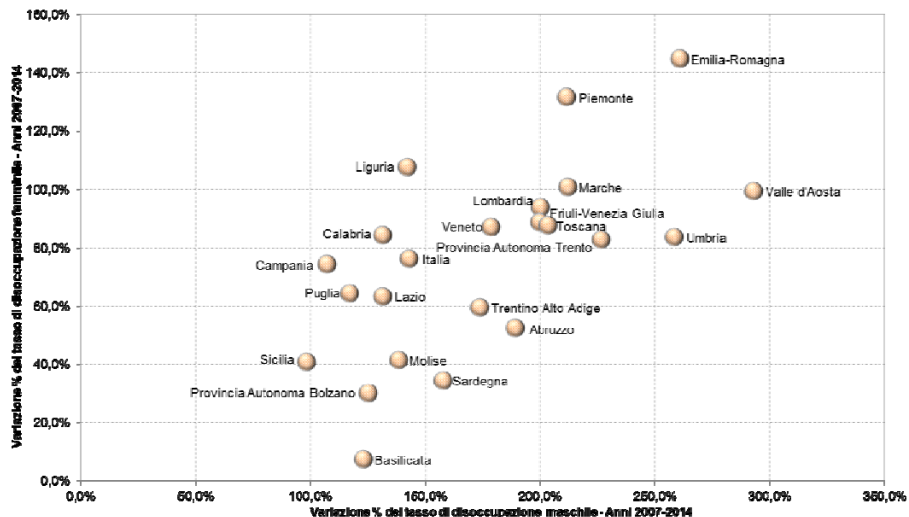
[illegible]

La stessa asimmetria è comune a tutte le regioni (figura 4.8) poiché il tasso disoccupazione maschile è aumentato ovunque in maniera continua e vertiginosa più di quello femminile. Considerando le variazioni percentuali del tasso di disoccupazione per gli uomini si osserva come nel periodo di riferimento sono le regioni del Centro-nord a mostrare i cambiamenti più elevati: nello specifico la Valle d'Aosta (+293%), l'Emilia Romagna (+260,9%), l'Umbria (+258,5%) e la provincia autonoma di Trento (+226,6%) evidenziano i rialzi più significativi, con il picco minimo in Sicilia (+98,3%). Tuttavia le regioni del Sud continuano a presentare i tassi di disoccupazione più elevati con punte massime per Calabria 21,5%) e Sicilia (21,0%).

Come già evidenziato, un'elevata dotazione di capitale umano costituisce un elemento di maggiore protezione dalla disoccupazione, soprattutto in tempi di crisi.

Tra il 2007 e il 2014 il tasso di disoccupazione nazionale dei laureati è diminuito del 78,7% (dal 4,4% al 7,8%); al contrario i più colpiti in termini di variazioni percentuali sono stati i lavoratori con la licenza elementare (+154,1%) e la licenza media (+122%), ma anche coloro che risultano in possesso di un diploma di scuola secondaria hanno registrato un marcato incremento (+113,6%).

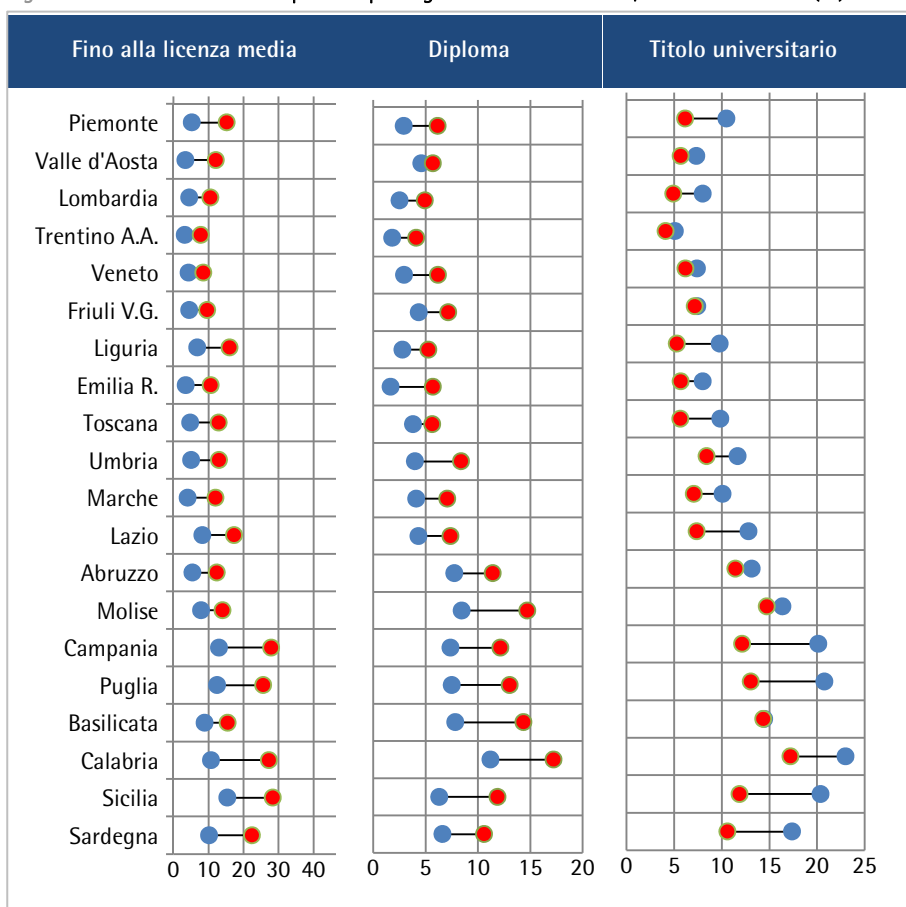
Figura 4.8 Tasso di disoccupazione per genere e regione. Variazione % anni 2007-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Comparando gli scenari regionali (figura 4.9) si mette in luce una condizione del tutto simile a quella nazionale; il fattore protezione giocato dal possesso di un titolo di studio più elevato è però particolarmente evidente in Valle d'Aosta, Abruzzo e Toscana (con variazioni percentuali al disotto del 50%), anche se l'Abruzzo, contestualmente alla gran parte delle regioni del Sud Italia, mostra comunque tassi di disoccupazione per i laureati tra i più elevati nel 2014. D'altro canto vanno anche rimarcati i contesti in cui invece la variazione nell'indicatore per i laureati è più evidente, e tra questi si segnala l'Emilia Romagna che ha visto più che triplicare il valore dell'indicatore (da 1,7% a 5,6%), pur rimanendo però nel 2014 tra le regioni con un più basso tasso di disoccupazione per i laureati.

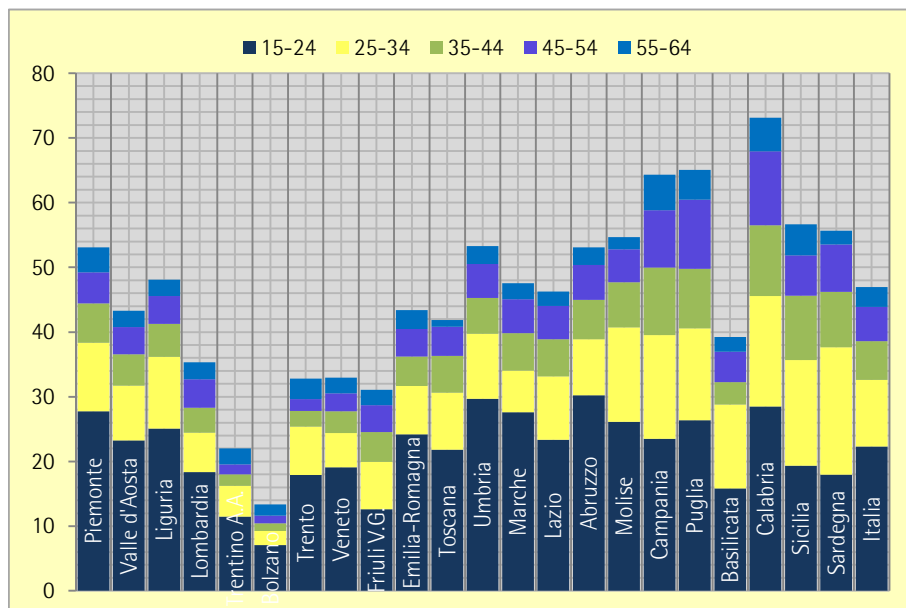
Figura 4.9 Tasso di disoccupazione per regione e titolo di studio, Anni 2007 e 2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Per tutte le regioni, l'aumento della disoccupazione ha interessato in maniera più intensa le classi popolazione più giovani (15-24 e 25-34 anni). Le regioni maggiormente colpite (figura 4.10) in questo caso sono per i 15-24enni l'Abruzzo (+30,2 punti percentuali nel 2014 rispetto al 2007), l'Umbria (+29,7) e la Calabria (+28,5), mentre per i 25-34enni la Sardegna (+19,6 punti percentuali), la Calabria (+17,1), la Sicilia (+16,1) e la Campania (+16).

Figura 4.10 Tasso di disoccupazione per classe di età e regione. Variazione assoluta 2007-2014



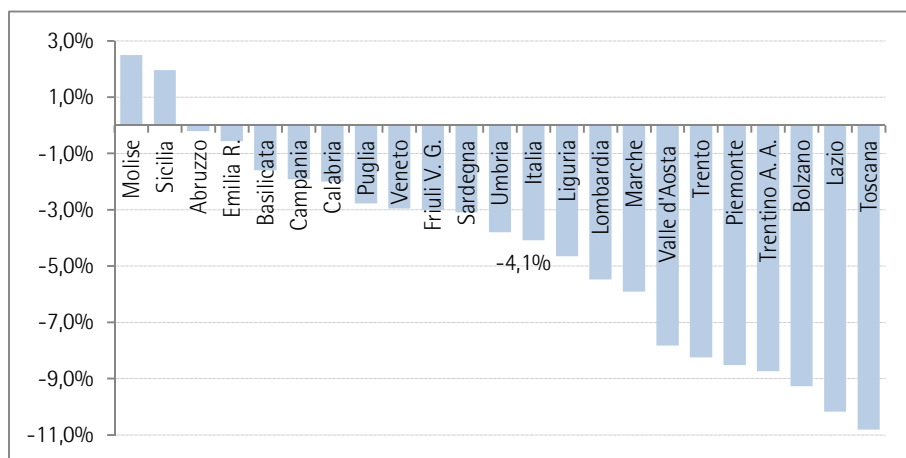
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Come richiamato nei paragrafi precedenti, l'Italia presenta un tasso di inattività molto elevato se confrontato a livello europeo, con la componente femminile della popolazione che, soprattutto nell'Italia meridionale, presenta tassi di partecipazione alla vita attiva particolarmente bassi.

Di contro, anche negli ultimi anni, la quota di popolazione inattiva ha subito una, seppur lieve diminuzione, in quasi tutte le regioni italiane (figura 4.11). Solo in Molise e in Sicilia si registra un aumento dei tassi di inattività, rispettivamente del 2,5% e del 2%. Nelle altre regioni, come si scriveva, emerge un decremento generale con punte massime registrate nella provincia di Bolzano (-9,3%), nel Lazio (-10,2%) e nella Toscana (-10,8%).

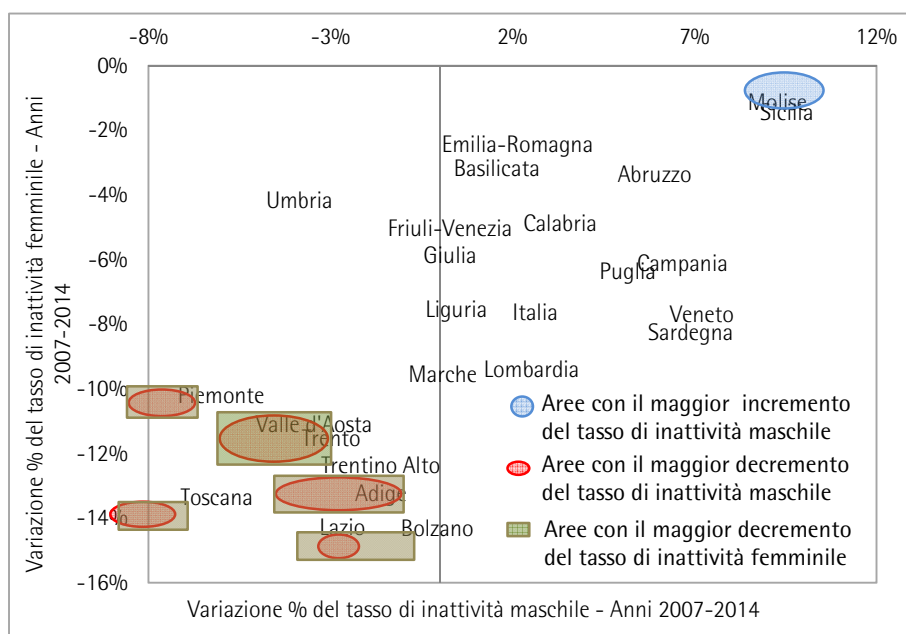
La crescita dell'attività ha per lo più riguardato le donne che, anche per sopperire alla perdita di reddito determinata dagli episodi di disoccupazione dei familiari, sono entrate, o rientrate, nel mercato del lavoro. Il tasso di inattività femminile, infatti, nel periodo considerato decresce del 7,6%, mentre la quota di uomini inattivi aumentano del 2,6% (figura 4.12). Malgrado l'incremento tra il 2007 e il 2014 interessi solo gli uomini, come già sottolineato l'inattività tra le donne continua ad essere comunque decisamente elevata (45,6% nel 2014 rispetto al 26,4% degli uomini) soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno dove in media circa 6 donne su dieci in età lavorativa non partecipa al mercato del lavoro.

Figura 4.11 Variazione % 2007-2014 del tasso di inattività per regione



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Figura 4.12 Variazione % 2007-2014 del tasso di inattività per genere e per regione



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Una caratteristica rilevante del tasso di inattività è nel titolo di studio: in Italia ad aumentare, infatti, sono coloro i quali hanno conseguito al massimo la licenza media

(+6,2%) e i diplomati (+2,8%), mentre diminuiscono gli inattivi laureati (-3,8%), tendenzialmente più occupabili perché hanno un livello d'istruzione superiore, e coloro i quali hanno conseguito la licenza di scuola elementare (-2,8%). L'analisi per regione mostra che il tasso di inattività dei laureati si contrae nella maggior parte delle aree considerate e le regioni con il valore più basso sono l'Umbria, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia e la provincia autonoma di Bolzano; all'opposto, tra le regioni che presentano un incremento del tasso di inattività dei laureati nel periodo considerato i valori più alti si riscontrano in Campania (+9,8%), in Abruzzo (+10,1%) e in Sicilia (+20%). Il tasso di inattività di coloro i quali hanno conseguito al massimo la licenza media è aumentato tra il 2007 e il 2014 in tutte le regioni con punte massime in Umbria, Lombardia, Molise, Veneto ed Emilia Romagna; nello stesso periodo si registra altresì un incremento dei diplomati inattivi nella maggior parte dei territori osservati con valori massimi in Abruzzo, Umbria, Liguria, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia e una flessione degli inattivi che hanno conseguito al massimo la licenza elementare che risulta essere più alta in Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Umbria e Liguria.

4.3 Struttura dell'occupazione

4.3.1 Un'analisi di contesto delle principali caratteristiche della struttura occupazionale Italiana

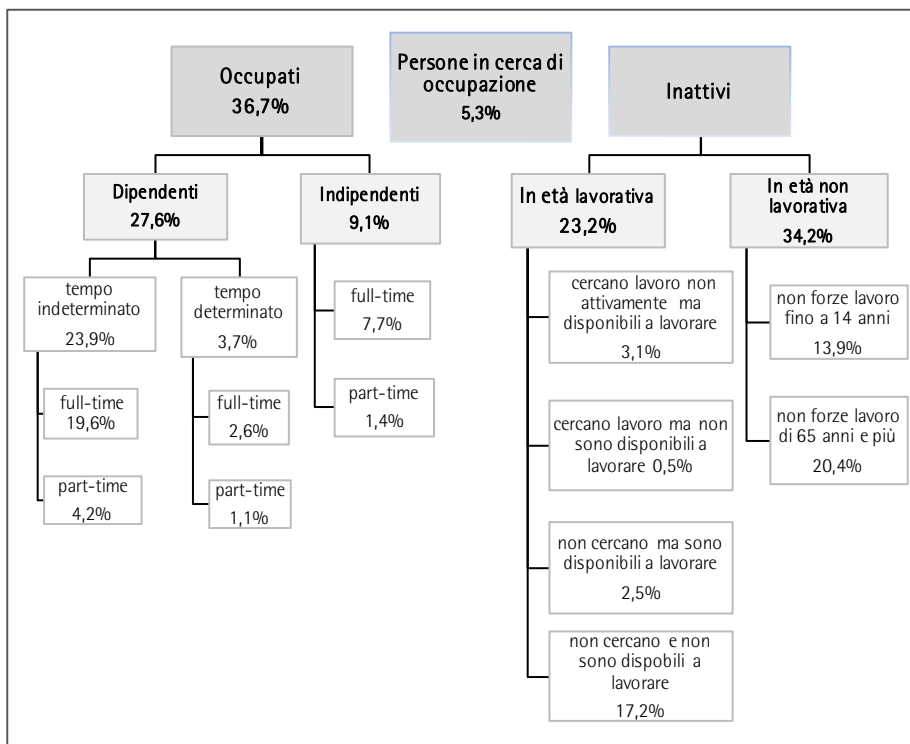
Diverse sono le dinamiche che influiscono sull'andamento dell'occupazione e lo studio della struttura occupazionale (nazionale e regionale), attraverso l'analisi di alcune delle sue componenti, vuole tentare di descriverne i tratti salienti, gli sviluppi e le eventuali ripercussioni dovute alla crisi che ha colpito il Paese nel periodo che va dal 2007 al 2014.

Nel 2014 la popolazione italiana residente è composta per quasi il 37% da occupati e per circa il 5% da persone in cerca di occupazione. Tra gli occupati quasi il 28% è dipendente e la maggior parte è a tempo indeterminato (il 23,9%, di cui quasi il 20% full time e solo il 4,2% part-time), contro circa il 4% di quelli a termine; mentre gli indipendenti, che rappresentano il 9% della popolazione, si dividono per il 7,7% in full time e per il 1,4% in part-time (figura 4.13).

Come già ampiamente spiegato in precedenza, il calo dell'occupazione nel periodo di crisi investe tutto il Paese con intensità diverse a seconda dei territori interessati, ampliando ancora di più il divario territoriale esistente tra Nord e Sud.

Il numero degli occupati nel 2014 subisce una contrazione rispetto al settennio precedente del -2,7% e tale andamento è il medesimo per quasi tutte le Regioni italiane tranne che per il Lazio (con +7,8%) e il Trentino Alto Adige (con +5,8%), che presentano una variazione positiva e per la Toscana e la Lombardia, che invece restano più o meno costanti (rispettivamente con 0,3% e 0%). I picchi più bassi si registrano nel Mezzogiorno e, in particolare, in Calabria in cui si raggiunge un -11,8%, in Sicilia -10,7% ed in Puglia -10,3%.

Figura 4.13 Partecipazione della popolazione italiana al mercato del lavoro, Anno 2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Le dinamiche settoriali ricadono poi in modo diverso negli andamenti occupazionali regionali.

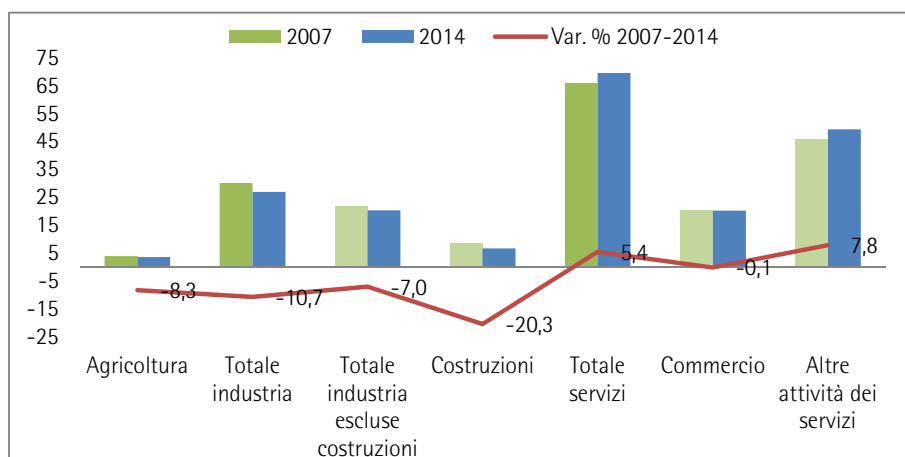
Analizzando l'incidenza degli occupati per settore sul totale dell'occupazione, in media nel 2014 si osserva una concentrazione nei servizi con il 69,5% (20,2% nel commercio e 49,3% nelle altre attività di servizi); segue l'industria con circa il 27% (20,2% nell'industria in senso stretto e 6,7% nelle costruzioni) ed infine l'agricoltura con una piccola quota di occupati (3,6%) (figura 4.14).

Nel periodo di recessione la struttura subisce una lieve flessione in termini numerici ma, mantenendo all'incirca la stessa composizione percentuale, vede una compensazione tra la perdita di occupati nel settore dell'industria (-10,7%) e un incremento in quello dei servizi (+5,4%), imputabile ad un aumento nelle altre attività di servizi (+7,8%).

I cali numerici più cospicui sono derivanti dalla diminuzione dei lavoratori nei settori maggiormente colpiti dalla crisi, quali l'Industria in senso stretto e l'Edilizia. Nel primo, nonostante una lieve tendenza alla ripresa registrata nel 2014, si contano 475 mila occupati in meno rispetto al 2007; nel secondo invece l'andamento è totalmente negativo in tutto il settennio, con -430 mila lavoratori. Saldo negativo per gli oc-

cupati anche nell'Agricoltura (-96 mila occupati), seppur in leggera ricrescita nell'ultimo anno, con circa 13 mila unità in più rispetto al 2013 (tabella 4.1).

Figura 4.14 Incidenza del numero degli occupati per settore sul totale dell'occupazione, Anni 2007, 2014 e variazione % 2007-2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Tabella 4.1 Numero degli occupati per settore produttivo, Anni 2007-2014 e variazione assoluta 2007-2014, 2013-2014 (v.a. e %)

Anno	Agricoltura	Industria in s.s.	Costruzioni	Commercio	Altre attività di servizi
2007	908,3	4.983,9	1.914,3	4.627,2	10.460,8
2008	854,1	4.928,5	1.952,5	4.612,0	10.743,2
2009	837,7	4.720,2	1.916,5	4.510,3	10.713,9
2010	849,1	4.555,5	1.889,0	4.471,7	10.761,5
2011	831,9	4.601,6	1.791,2	4.441,2	10.932,3
2012	833,4	4.524,4	1.699,9	4.578,5	10.929,8
2013	799,2	4.448,7	1.553,2	4.515,1	10.874,4
2014	811,7	4.509,3	1.484,1	4.495,9	10.977,8
Var. assoluta 2014-2007	-96,6	-474,6	-430,2	-131,3	517,0
Var. assoluta 2014-2013	12,5	60,6	-69,1	-19,2	103,4

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

In generale dal 2007 al 2014, dunque, si registrano saldi negativi per l'occupazione in tutti settori considerati, tranne che nel terziario (+2,6%), dove l'incremento delle Altre attività (+4,9%) compensa la riduzione avvenuta nel Commercio (-2,8%) (tabella 4.2).

Tabella 4.2 Variazione percentuale 2007-2014 del numero di occupati per settore produttivo e per regione

Settore	Totale	Agri- cultura	Totale indu- stria	Industria		Totale servizi	Servizi	
				Ind. in s.s.	Costru- zioni		Com.	Altre att. di servizi
Italia	-2,7	-10,6	-13,1	-9,5	-22,5	2,6	-2,8	4,9
Piemonte	-3,4	-17,5	-12,9	-12,3	-15,0	3,0	-7,7	7,7
Valle d'Aosta	-3,0	-18,5	-13,4	-2,3	-23,9	1,5	2,1	1,3
Liguria	-5,4	-16,0	-10,0	-12,3	-5,9	-3,8	-14,4	1,1
Lombardia	0,0	-0,4	-9,9	-8,0	-17,1	5,8	-1,6	8,9
Trentino A.A.	5,8	-0,8	-2,1	5,4	-15	9,2	1,4	13,1
P.A. Bolzano	6,9	-1,0	-0,8	4,3	-9,2	10,2	3,2	14,5
P. A. Trento	4,6	-0,5	-3,2	6,3	-20,1	8,2	-1,2	11,8
Veneto	-1,7	-12,3	-11,8	-9,5	-20,2	5,8	10,7	3,5
Friuli-V.G.	-4,6	4,1	-12,0	-11,3	-14,8	-1,1	-6,2	1,0
Emilia-R.	-0,7	-12,8	-8,6	-6,1	-17,6	4,7	-3,7	9,0
Toscana	0,3	-6,1	-9,2	-7,3	-14,2	5,1	-2,0	8,8
Umbria	-2,9	28,3	-18,2	-14,8	-26,9	3,2	0,4	4,5
Marche	-3,6	11,0	-11,2	-8,2	-23,7	0,9	-8,5	6,2
Lazio	7,8	4,2	-10,9	-10,4	-11,6	12,3	6,1	14,4
Abruzzo	-4,3	23,5	-11,8	-11,0	-13,6	-2,4	-11,2	2,4
Molise	-9,6	-3,1	-18,9	-12,6	-30,3	-6,3	-3,7	-7,3
Campania	-8,7	-5,8	-21,3	-13,9	-32,8	-4,5	-9,6	-2,0
Puglia	-10,3	-23,6	-23,2	-15,0	-38,4	-3,3	-10,2	0,0
Basilicata	-5,5	-6,7	-11,4	-0,9	-27,5	-2,8	7,1	-6,5
Calabria	-11,8	-14,0	-26,5	-4,9	-42,9	-7,5	-3,5	-9,2
Sicilia	-10,7	-22,4	-25,7	-11,6	-39,8	-5,4	-6,1	-5,1
Sardegna	-9,5	-10,3	-26,7	-22,4	-31,3	-4,0	-1,4	-5,1

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

Questi andamenti riflettono la situazione dell'economia italiana, che nel 2014 (come osservato dall'Istat) continua a presentarsi debole, con un prodotto lordo ancora in calo a causa della continua flessione (-0,1% su base congiunturale) del valore aggiunto nel settore manifatturiero e dell'edilizia; mentre resta stabile il settore dei servizi. Migliora la performance dell'industria in senso stretto, sia in termini di attività produttiva⁷² che di fatturato⁷³, mentre il settore delle costruzioni prosegue la perdita dei livelli produttivi⁷⁴; stazionario invece il settore del commercio al dettaglio⁷⁵.

⁷² Ad ottobre 2014 -0,1% la flessione congiunturale, dopo il -0,9% del mese precedente.

⁷³ Ad ottobre 2014 +0,4% il rialzo congiunturale.

⁷⁴ -7,7% nella media dei primi 10 mesi dell'anno rispetto all'analogo periodo del 2013.

Da un punto di vista territoriale la maggior parte delle Regioni italiane segue il trend settoriale appena visto, ossia variazioni negative del numero di occupati per il settennio esaminato in tutti i settori ad eccezione del terziario. L'intensità con la quale la crisi ha colpito le diverse aree del Paese deriva da vari fattori, tra cui sicuramente la specializzazione settoriale propria della struttura economica-produttiva di ogni regione (cfr. cap. 2), ma anche dal grado di reazione delle imprese e dalla loro capacità nel cercare di limitarne i danni sui livelli occupazionali. Su quest'ultimo aspetto hanno sicuramente inciso le politiche di *labour hoarding* (ovvero la prassi da parte delle aziende di trattenere presso di sé manodopera inutilizzata in tempo di crisi), attraverso interventi di ricorso al sistema della CIG e della CIG in deroga⁷⁶, ma anche tramite la riduzione dell'orario di lavoro (in particolar modo attraverso il ricorso al part-time). Proprio il ricorso alla CIG, infatti, ha contribuito a salvaguardare maggiormente l'occupazione delle regioni del Nord che non quelle del Sud Italia, principalmente per due motivi, sia perché il peso dell'occupazione nel settore dell'industria è maggiore nel Centro-nord, sia perché il ridimensionamento che la CIG in deroga ha subito nel corso del 2012 ha sfavorito le piccole imprese presenti in maggior misura nel Mezzogiorno (Isfol, 2014).

Dunque se il Nord del Paese, a carattere prevalentemente industriale, il peggioramento riguarda principalmente l'agricoltura e l'industria, nel Mezzogiorno, invece, dove incide maggiormente il settore della pubblica amministrazione, ai cali occupazionali in questo settore si vanno ad aggiungere le già gravi condizioni economico-produttive in cui versa storicamente la macro area e che si riflettono anche negli altri comparti. In particolare le sole variazioni positive nel Nord Italia riguardano l'incremento degli occupati nel settore del Commercio per le regioni Veneto (10,7%), Valle d'Aosta (2,1%) e Trentino Alto Adige (1,4%), dove è presente un aumento degli occupati anche dell'Industria in senso stretto (5,4%), e nell'Agricoltura, invece, per il Friuli Venezia Giulia (4,1%). Il settore agricolo vede uno sviluppo occupazionale anche nel Centro, in particolare in Umbria dove si registra una variazione del 28,3% di occupati in più rispetto al 2007, nelle Marche (11%) e nel Lazio (4,2%), in cui si nota un certo sviluppo anche nel Commercio (6,1%).

Lo scenario è diverso nel Sud d'Italia dove la recessione, come già accennato, ha inciso in modo trasversale sull'occupazione in tutti i settori e in tutti i territori. Fanno eccezione l'Abruzzo, per cui si registra un incremento soprattutto nell'Agricoltura (23,5%) ed in modo più contenuto anche nelle Altre attività di servizi (del 2,4%) e la Basilicata, in cui gli occupati crescono solo nel Commercio (7,1%).

4.3.2 Gli andamenti regionali dell'occupazione per genere

Come noto la crisi ha coinvolto principalmente i settori a prevalenza maschile e in questo contesto è evidente che il calo degli occupati abbia inciso di meno sulle donne, maggiormente impiegate nei servizi. La dinamica occupazionale delle donne nel

⁷⁵ Ad ottobre 2014 l'indice in valore è risultato invariato rispetto al mese precedente

⁷⁶ Come conseguenza dell'accordo tra Stato e Regioni sul ricorso ai Fondi strutturali per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga a seguito della Legge n. 2 del 2009.

periodo della crisi ha evidenziato alcune specificità che vale la pena sottolineare. Il primo aspetto è l'incremento della partecipazione della componente femminile al lavoro. Di fronte all'impovertimento delle famiglie, dovuto alla contrazione dell'occupazione maschile (o derivante da una riduzione del reddito a seguito delle ore lavorate), infatti, per le donne si è verificato quello che viene detto effetto lavoratore aggiunto, che ha prevalso sul cosiddetto effetto scoraggiamento, avvenuto nel pre-crisi, e che vedeva molte di esse in una condizione di inattività lavorativa. Cresce infatti l'attività femminile in tutta Italia e soprattutto al Sud, con variazioni percentuali nel 2014 rispetto al 2007 più alte nel Lazio, in Campania, in Puglia e in Sardegna. Al contrario di quanto avviene per gli uomini, il cui tasso di attività assume un andamento in decrescita fino al 2011 e in fase altalenante fino alla ripresa avvenuta nel 2014, il trend della quota delle donne attive, dopo lo stallo nella prima fase di recessione, risulta in continua crescita a partire dal secondo periodo di recessione, ossia dal 2011 fino al 2014, variando complessivamente nei sette anni del 7,4%.

Il secondo aspetto riguarda il fenomeno dell'*overeducation*, in quanto, rispetto agli uomini, sono le donne a sottoscrivere un numero maggiore di contratti atipici, qualitativamente inferiori, che prevedono lo svolgimento di mansioni il cui livello di istruzione richiesto è più basso di quello posseduto (Bergamante e Baronio, 2014). A contribuire alla riduzione dell'impatto della contrazione occupazionale delle donne, infine, è anche l'incremento delle occupate part-time, che, come si vedrà in seguito è, tuttavia, prevalentemente di tipo involontario.

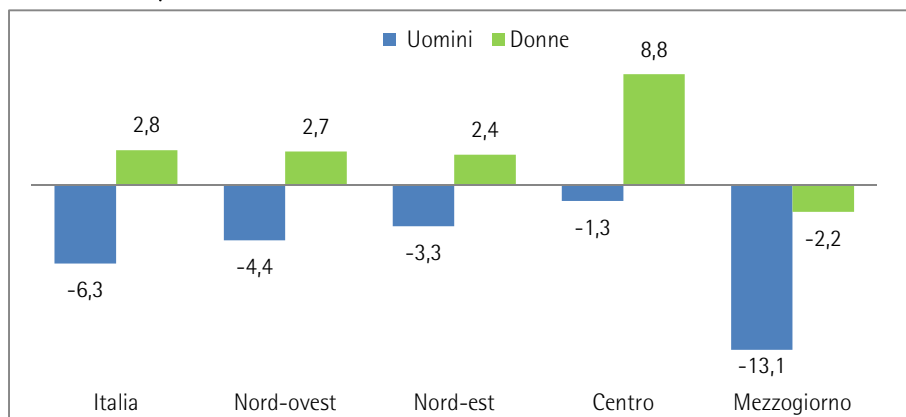
La componente femminile del mercato del lavoro, dunque è quella che tra il 2007 ed il 2014 ha reagito "meglio" rispetto a quella maschile, aumentando di 251 mila unità, contro una riduzione di ben -866 mila uomini.

Tali dinamiche ancora una volta si ripercuotono in maniera diversa nel Nord e nel Sud del Paese. Nell'arco di tempo analizzato, infatti, mentre per gli uomini il calo dell'occupazione al Sud tocca il -13% a fronte del -9% di tutto il Centro-nord; per le donne, invece, l'occupazione è in diminuzione solo nel Mezzogiorno (-2,2%) ed in crescita in tutto il resto d'Italia, in particolar modo al Centro (+8,8%) con 172 mila donne occupate in più rispetto al 2007 (figura 4.15).

Nello specifico i saldi negativi per le donne del Nord sono quelli della Liguria (-2,7%) e del Friuli Venezia Giulia (-1,7%). Nel Centro invece la variazione è positiva per tutte le regioni, passando da un minimo dell'Umbria dello 0,1% ad un massimo del Lazio di 15,7%. Nel Mezzogiorno, come già detto, il calo delle donne occupate riguarda quasi tutte le regioni tranne la Basilicata (2,1%) e la Sardegna (2,1%). Diverso il discorso per gli uomini, le cui perdite occupazionali in termini relativi si riferiscono a tutto il territorio nazionale fatta eccezione per il Trentino Alto Adige e il Lazio (figura 4.16).

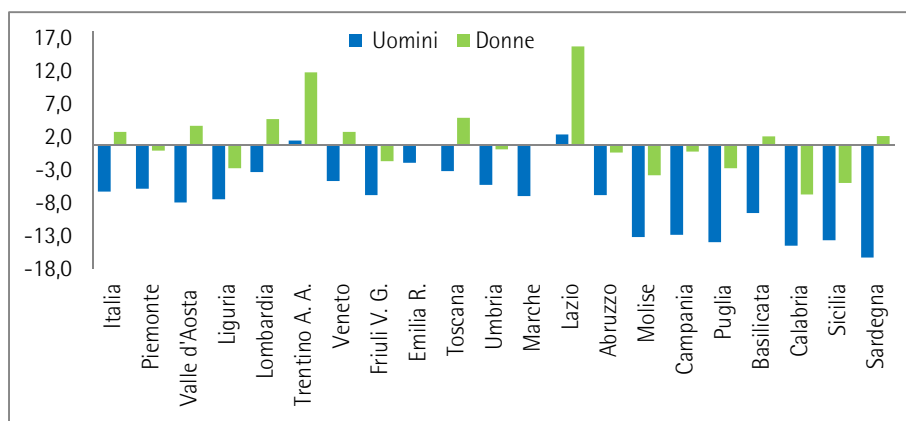
I dati sulla condizione professionale per genere, se da un lato confermano un avanzamento per la componente femminile, pur restando su livelli ancora bassi nel confronto con quella maschile (42% contro 58%), dall'altro evidenziano l'aumento della disoccupazione per gli uomini per tutto periodo di recessione.

Figura 4.15 Variazione percentuale 2007-2014 del numero degli occupati, per genere e ripartizione territoriale



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Figura 4.16 Variazione percentuale 2007-2014 del numero degli occupati, per genere e regione

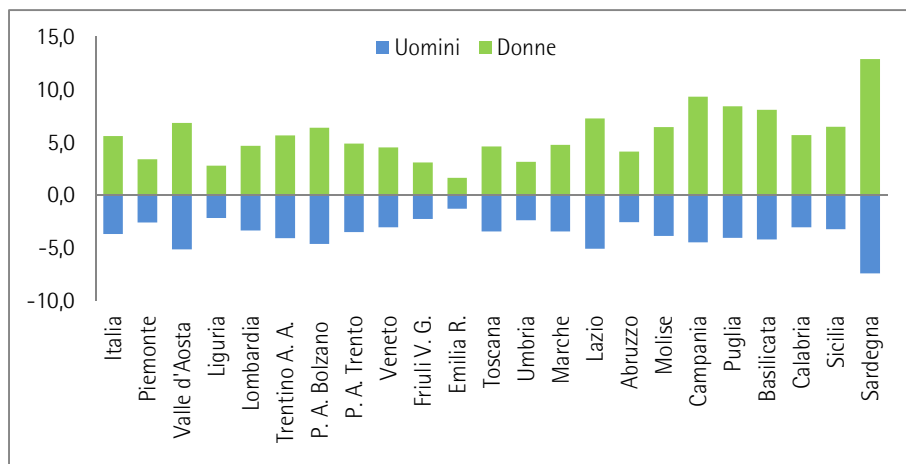


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

L'incidenza dell'occupazione femminile, tendenzialmente in crescita in tutte le aree (fatto salvo lo stallo degli ultimi due anni nel Nord-ovest e la lieve flessione nel Nord-est a partire dal 2012), sebbene continui ad essere maggiore nelle realtà del Centro e del Nord, sembra recuperare in quelle del Sud Italia. Le variazioni al 2014 rispetto al 2007, infatti, mostrano saldi positivi più alti in corrispondenza delle regioni meridionali (Sardegna 12,9%, Campania 9,3%, Puglia 8,4%, Basilicata 8,1%). Al contrario l'incidenza degli uomini sul totale degli occupati, si riduce del -3,7% (passando da una quota del 60,3% del 2007 ad una del 58% del 2014) e mostra saldi negativi in tutte le regioni, in modo più accentuato in Sardegna (-7,4%), nel Lazio e nella Valle d'Aosta (entrambe -5,1%) (figura 4.17). Gli unici flebili segnali di ripresa si intrave-

dono, guardando gli andamenti delle ripartizioni territoriali nell'arco di tempo analizzato, solo nell'area del Nord-est a partire dal 2012.

Figura 4.17 Incidenza dell'occupazione per genere sul totale degli occupati, per regione, Variazione percentuale 2007-2014



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

I dati sin qui presentati parrebbero evidenziare una riduzione del gap occupazionale di genere, legata principalmente alla diminuzione dell'occupazione maschile, ma tali analisi portano a risultati diversi se si osserva la qualità della crescita occupazionale femminile.

Da un punto di vista quantitativo le componenti che hanno contribuito a far sì che le donne riuscissero in qualche modo a fronteggiare la crisi sono diverse.

L'incremento è dovuto oltre che a quella fetta di inattive che entrano nel mercato del lavoro per esigenze familiari, così come già spiegato in precedenza, anche al contributo delle occupate straniere, impiegate principalmente nei servizi alle famiglie per l'assistenza agli anziani non autosufficienti. A questi si aggiunge infine la permanenza nel lavoro delle donne più mature, che l'aumento dell'età pensionabile insieme a fattori di tipo demografico hanno concorso ad incrementare a scapito però di quelle più giovani (Baratta e Favasuli, 2014). Tuttavia, da un punto di vista qualitativo, l'incremento ha per lo più riguardato le occupazioni precarie (dipendenti a carattere temporaneo e collaboratrici) e le professioni non qualificate, a scapito di quelle qualificate e tecniche, ampliando così la segregazione di genere che contraddistingue il mercato del lavoro italiano. La quota di *overeducation* tra le donne occupate, risulta infatti molto alta. Nel 2012 la differenza tra la quota di donne in possesso di un diploma o di un titolo universitario (pari al 24%) e quella degli uomini con lo stesso livello di istruzione, raggiungeva oltre 9 punti percentuali. Tale divario, risulta più ampio in corrispondenza delle età del primo ingresso nel mercato del lavoro, ma continua a persistere per tutto l'arco di vita lavorativo, con una curva delle

donne *overeducated* che resta sempre al di sopra di quella maschile, pur assottigliandosi nel tempo (Bergamante e Baronio, 2014).

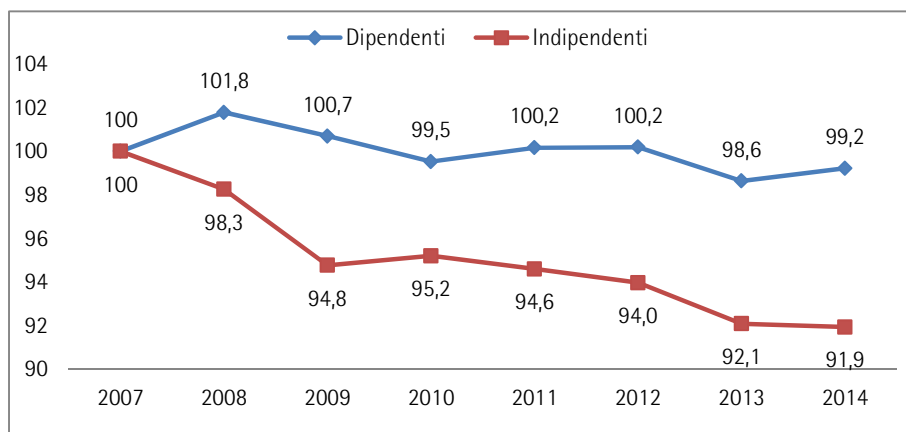
4.3.3 L'occupazione autonoma e dipendente

Il calo dell'occupazione ha interessato, con intensità notevolmente diverse, sia gli autonomi che i dipendenti. I primi, infatti, sono stati quelli maggiormente coinvolti dal periodo di recessione, registrando una perdita di 483 mila occupati rispetto al periodo ante crisi, vale a dire -8,1% a fronte di una più contenuta perdita per i lavoratori dipendenti (-0,8% pari a 133 mila occupati in meno). A partire dal 2007 gli andamenti delle due categorie lavorative evidenziano trend diversi. Se da un lato la componente dipendente argina la crisi mostrando sì un andamento altalenante (in flessione all'inizio della recessione, nel 2010 e nel 2013 ed in ripresa nell'ultimo anno), ma di intensità contenuta, per gli autonomi si osserva quasi sempre una netta decrescita (ad eccezione di una leggera risalita nel 2010) per tutto il periodo (figura 4.18). Rispetto ai dipendenti, quindi, i lavoratori autonomi sono stati quelli maggiormente toccati dalla crisi che, influenzando negativamente sulla domanda interna di beni e servizi, ha costretto la categoria (in maggior misura commercianti e artigiani) a chiudere le proprie attività. A questo si aggiunge poi anche l'assenza, per gli autonomi che cessano le proprie attività, di misure di sostegno al reddito, così come invece succede per i dipendenti che, in questo modo, risultano più tutelati. Ad eccezione dei collaboratori a progetto a cui spetta un indennizzo una tantum, per le partite Iva che chiudono le proprie attività, infatti, non è possibile beneficiare di alcuna forma di sostegno, di indennità di disoccupazione o di cassa integrazione.

Da un punto di vista territoriale l'occupazione indipendente in valore assoluto diminuisce in tutte le regioni ad eccezione del Molise, dell'Umbria e del Lazio che, rispetto al 2007, vedono una crescita rispettivamente del 3,8%, del 2,2% e dello 0,4% (figura 4.23).

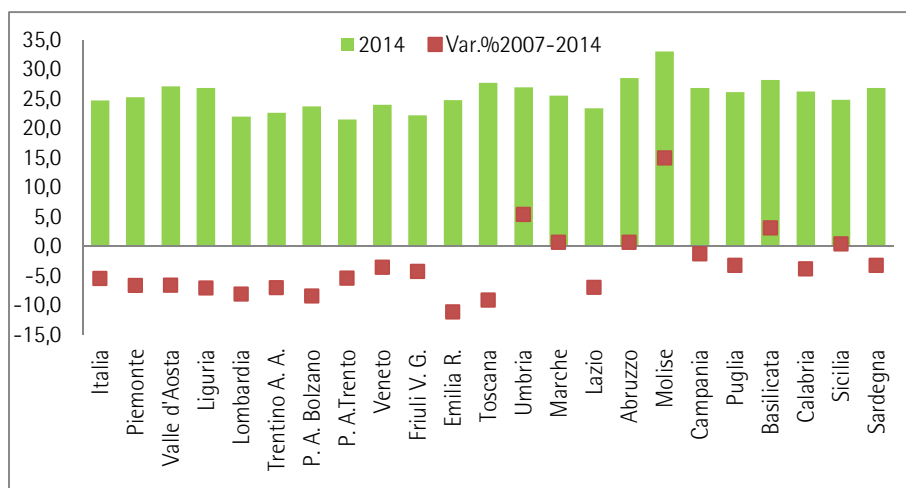
I lavoratori indipendenti incidono sull'occupazione totale nel 2014 in quota pari al 25%, registrando una riduzione rispetto al periodo ante crisi del -5,5%. Il valore più alto di tale incidenza registrato in Italia, pari a circa il 33%, è quello del Molise, che al tempo stesso registra anche la crescita più elevata della categoria rispetto a 2007 (del 15%). In complesso gli unici saldi positivi, compreso il Molise, riguardano il 50% delle regioni del Centro-Sud: Umbria (+5,3%), Marche (+0,6%), Abruzzo (+0,6%), Basilicata (+3,1%) e Sicilia (+0,3%). In calo invece le quote relative a tutte le altre regioni d'Italia (figura 4.19).

Figura 4.18 Lavoratori autonomi e dipendenti, Anni 2007-2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Figura 4.19 Incidenza dell'occupazione indipendente sul totale degli occupati, per regione, Anno 2014 (% e var. % 2007-2014)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

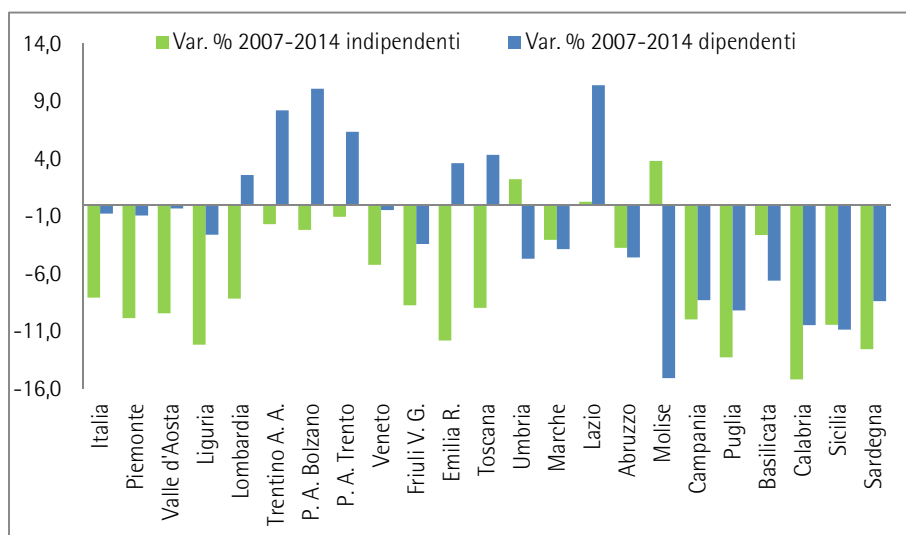
L'aumento degli autonomi soltanto in alcuni contesti potrebbe derivare da diverse variabili, alcune delle quali, strettamente legate alla debolezza in cui versa attualmente il mercato del lavoro, sono di non facile individuazione: è il caso ad esempio del fenomeno dell'apertura delle false partite Iva⁷⁷. A questo si aggiunge la tradizio-

⁷⁷ Cfr. CGIA Mestre, <http://www.cgiamestre.com/articoli/15920>.

ne del lavoro autonomo al Sud che nel 2012 presentava un tasso di imprenditorialità pari al 37%, contro il 28% nel Centro-nord (cfr. cap. 2), e che vedeva proprio il Molise la regione con il più alto tasso di imprenditorialità (pari al 44,2%). Tale tendenza viene confermata dai più recenti dati sulla nati-mortalità delle imprese⁷⁸, in cui i saldi e i relativi tassi di crescita nel 2014 in tutte e quattro le ripartizioni territoriali, oltre a risultare migliori rispetto al 2013, segnalano valori più alti in corrispondenza proprio del Centro e del Sud Italia (1,0% e 0,6%).

Come già detto il discorso è diverso per i dipendenti che, rispetto agli autonomi, nei sette anni riportano segni positivi in più regioni, ovvero nel Lazio (+10,4%), in Trentino Alto Adige (+8,2%), in Toscana (+4,3%), in Emilia Romagna (+3,6%) e in Lombardia (+2,6%) (figura 4.20).

Figura 4.20 Variazione percentuale 2007-2014 del numero di occupati indipendenti e dipendenti, per regione

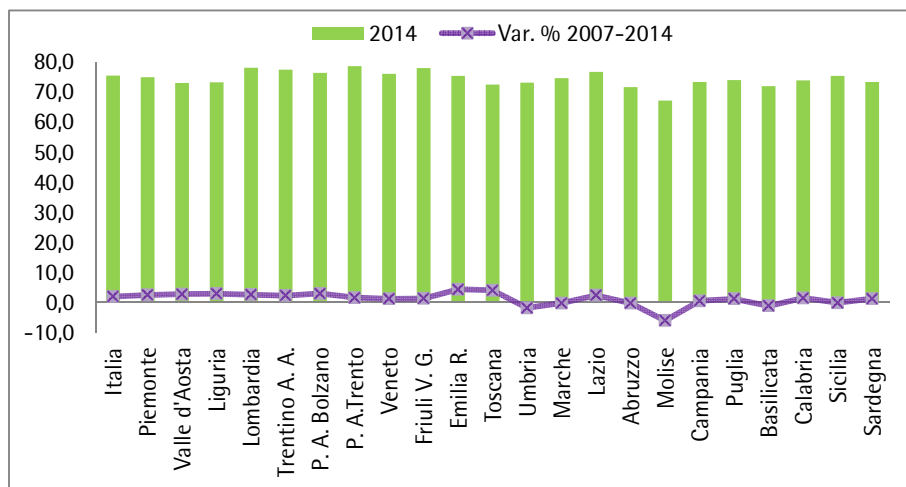


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

L'incidenza di questa parte di occupati sul totale, nel 2014 ammonta al 75%, registrando rispetto al 2007 un aumento del +2%. Territorialmente la variazione nei sette anni della quota dei dipendenti sull'occupazione totale mostra deboli segnali di ripresa rispetto al periodo ante crisi nella maggior parte delle regioni, con valori più consistenti in Emilia Romagna (+4,3%) e Toscana (+4,0%). I saldi negativi, invece, sono solo in alcune regioni del Centro (Umbria e Marche) e del Sud d'Italia (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sicilia) (figura 4.21).

⁷⁸ Cfr. i dati Movimprese di Infocamere, 2014.

Figura 4.21 Incidenza dell'occupazione dipendente sul totale degli occupati, per regione, Anno 2014 (% e var. % 2007-2014)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

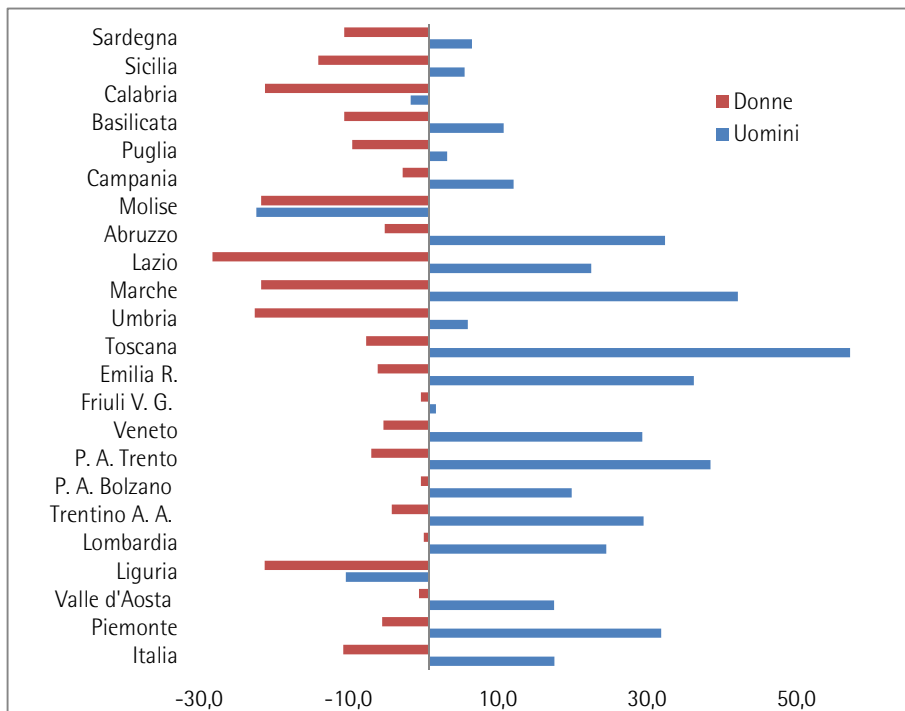
4.3.4 Caratteristiche dell'occupazione dipendente non standard: i dipendenti a termine e part-time

La tenuta del lavoro dipendente è dovuta anche alle dinamiche positive che le due forme contrattuali di lavoro dipendente non standard, ovvero a tempo determinato e a part-time, hanno avuto in questi anni di crisi.

Nel 2014, infatti, risulta in notevole aumento tra i dipendenti il numero dei tempi determinati, che contano +52 mila unità rispetto al 2007, pari ad una variazione del +2,3%. L'incremento percentuale nei sette anni riguarda quasi tutte le regioni del Centro-nord (tranne la Liguria, il Friuli Venezia Giulia e l'Umbria) che in totale presenta un aumento del numero di occupati a tempo determinato del 9,5%. Al Sud invece tutte le regioni ad eccezione dell'Abruzzo (+8,4%), presentano variazioni negative, calando complessivamente del -9,6%.

Le variazioni del settennio coinvolgono in modo diverso le donne e gli uomini: più dipendenti uomini a tempo determinato (+11,7% nel 2014) rispetto alle colleghe donne, che subiscono una contrazione del -6,4%. In particolare a diminuire nel tempo è il numero delle occupate a termine nelle regioni del Centro-sud, della Liguria e del Veneto (figura 4.22).

Figura 4.22 Variazione percentuale 2007-2014 del numero dei dipendenti a termine, per genere e regione



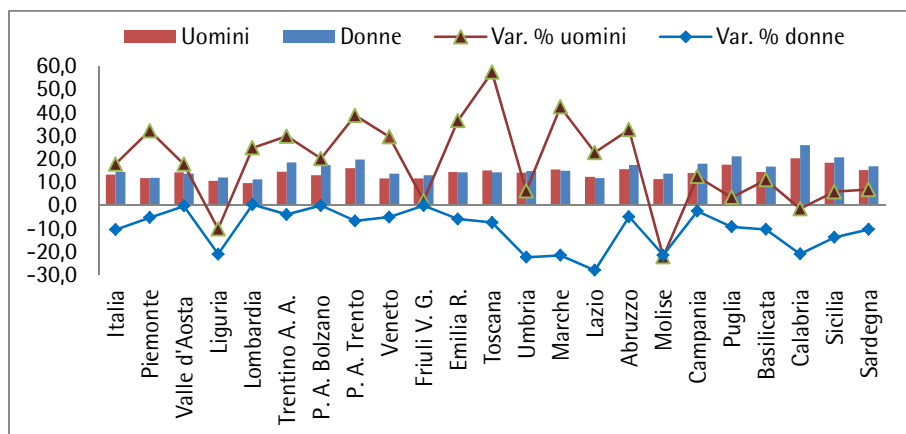
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Dal 2007 al 2014 aumenta seppur di poco il peso dei dipendenti a termine sul totale dei dipendenti, passando dal 13,2% al 13,6%.

Tale quota pur mantenendosi negli anni sempre più alta tra le donne (14,1% contro il 13,1% degli uomini), segue trend opposti considerando il genere: l'incidenza risulta in crescita sull'occupazione maschile (+17,6% rispetto al 2007), in calo in quella femminile (-10,7% dal 2007 al 2014). In particolare, sul territorio per gli uomini si riscontrano contrazioni del numero di tempi determinati sui dipendenti soltanto in Molise (-22,3%), in Liguria (-10,3%) e in Calabria (-1,7%), mentre sono in notevole aumento in quasi tutto il Centro-nord, raggiungendo l'incremento massimo nelle Marche con il + 57,2%. Per le donne invece sono tutte negative tranne che per la Lombardia che risulta stazionaria (0,1%) (figura 4.23).

Complessivamente, sebbene l'incidenza dei lavoratori a termine sul totale dei dipendenti sia maggiore nelle regioni del Mezzogiorno, con picchi in Calabria (22,4%), in Sicilia e in Puglia (19%), gli anni di crisi hanno inciso maggiormente proprio nel Sud Italia registrando variazioni negative (in alcuni casi anche abbastanza elevate) in 5 regioni su 8, mentre nel resto del Paese si hanno cali solo in Liguria, in Umbria e nel Lazio (tabella 4.3).

Figura 4.23 Incidenza dei dipendenti a termine sul totale dei dipendenti, per genere e regione, Anno 2014 (% e vari. % 2007-2014)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Tabella 4.3 Incidenza dei dipendenti a tempo determinato sul totale dei dipendenti, Anni 2007-2014 (% e var. % 2007-2014)

Regioni	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. % 2007/2014
Italia	13,1	13,2	12,4	12,6	13,2	13,7	13,1	13,5	3,1
Piemonte	10,5	11,1	10,5	11,4	12,2	12,4	11,4	11,6	11,1
Valle d'Aosta	12,6	13,3	11,2	12,0	12,8	13,4	12,9	13,7	8,4
Liguria	13,1	13,0	13,3	11,9	11,8	11,5	9,8	11,0	-16,1
Lombardia	9,0	9,6	8,8	9,0	9,9	10,2	9,5	10,1	11,4
Trentino A.A.	14,6	14,2	14,5	15,0	15,2	16,2	16,1	16,2	10,4
Bolzano	13,6	13,3	14,7	15,5	14,6	15,5	15,1	14,9	9,5
Trento	15,7	15,0	14,3	14,5	15,8	17,0	17,1	17,5	11,4
Veneto	11,2	11,8	10,6	10,3	11,2	12,0	12,4	12,3	10,1
Friuli V. G.	11,8	12,8	11,9	12,0	12,3	12,1	12,3	12,0	1,0
Emilia R.	12,6	12,1	11,4	12,7	13,7	14,4	14,1	14,1	12,0
Toscana	12,1	13,5	12,4	13,9	13,8	13,5	13,1	14,4	19,1
Umbria	15,7	15,0	15,5	14,3	14,5	14,7	12,7	14,2	-9,6
Marche	14,4	14,2	13,0	13,4	13,8	15,0	13,8	15,0	4,0
Lazio	12,6	11,6	10,7	10,5	11,2	12,5	11,5	11,8	-5,9
Abruzzo	14,2	14,7	14,2	12,7	13,2	14,7	14,5	16,1	13,6
Molise	15,4	15,8	13,3	12,3	12,1	11,3	12,5	12,1	-21,3
Campania	14,3	14,6	14,0	13,3	14,2	14,8	15,5	15,2	6,4
Puglia	19,0	18,4	18,4	18,8	18,9	19,7	19,4	18,7	-1,4
Basilicata	14,7	15,5	15,0	15,6	15,1	14,9	14,4	15,0	1,6
Calabria	25,0	22,2	21,0	20,6	21,7	22,9	21,5	22,3	-10,6
Sicilia	19,5	19,1	17,7	18,6	18,9	18,6	17,6	19,0	-2,5
Sardegna	15,8	17,2	16,2	16,7	16,8	17,6	16,0	15,7	-0,8

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Più che positivo anche l'andamento dei dipendenti part-time, 867 mila in più rispetto al 2007, con un andamento in costante crescita nel periodo di tempo considerato. Le variazioni percentuali di inizio e fine periodo denotano una crescita in tutta Italia (+36%), in special modo nel Mezzogiorno, con il 46% in più rispetto al 2007 ed in particolare nel Molise, i cui occupati part-time da 8 mila del 2007 salgono a 13 mila nel 2014. Il loro peso sul totale dei dipendenti è del 19% nel 2014, a fronte del 14% di inizio periodo, distribuendosi tra l'8% degli uomini e il 33% delle donne (tabella 4.4). Sono infatti in modo preponderante le donne ad essere impiegate a tempo parziale, anche se negli anni il trend della componente maschile ha quasi raddoppiato il proprio volume (+318mila unità).

Tabella 4.4 Variazione percentuale 2007-2014 del numero dei dipendenti a tempo parziale e della loro incidenza sul totale dei dipendenti, per genere e regione, Anni 2007 e 2014 (%)

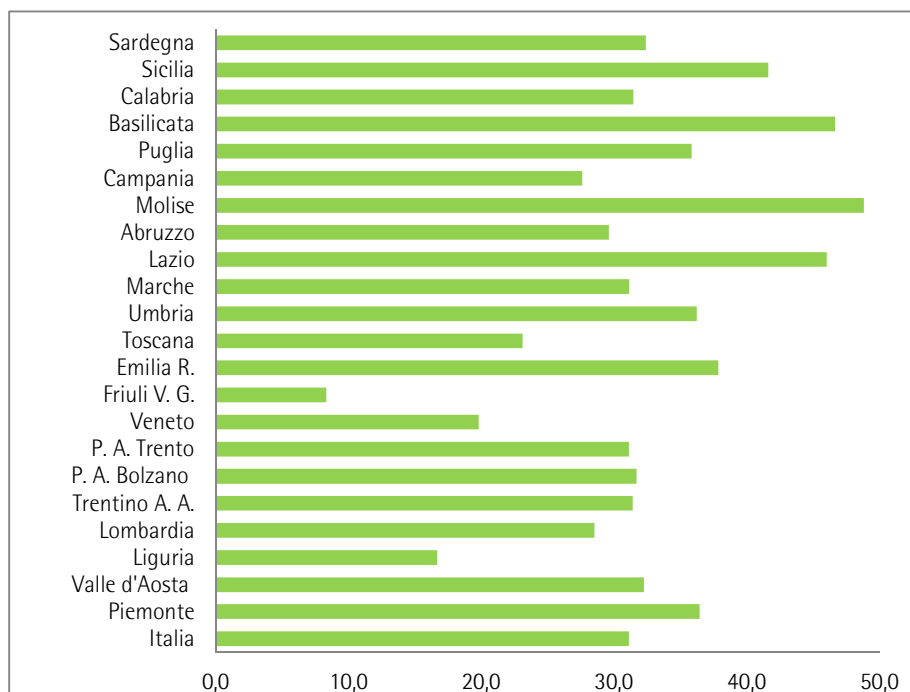
Regioni	Dipendenti part-time	Incidenza dei dipendenti part-time sul totale dei dipendenti, per genere e regione					
	Var. % 2007-2014	2007	2014	Var. %	2007	2014	Var. %
		Uomini			Donne		
Italia	36,4	4,3	8,0	0,9	27,1	33,1	0,2
Piemonte	39,6	2,8	6,7	1,4	25,0	31,4	0,3
Valle d'Aosta	30,6	3,2	5,9	0,9	25,9	29,8	0,2
Liguria	22,0	4,3	8,6	1,0	32,0	36,2	0,1
Lombardia	31,4	3,6	6,6	0,8	27,8	32,5	0,2
Trentino A.A.	39,2	3,6	5,6	0,5	37,4	44,4	0,2
Bolzano	44,2	4,1	5,3	0,3	38,4	46,8	0,2
Trento	33,9	3,2	5,8	0,8	36,4	41,9	0,2
Veneto	23,1	2,8	5,9	1,1	32,8	36,5	0,1
Friuli V. G.	14,6	4,7	5,1	0,1	31,1	36,0	0,2
Emilia R.	37,5	3,7	6,4	0,7	25,0	31,2	0,3
Toscana	29,3	4,0	7,1	0,8	28,5	31,7	0,1
Umbria	29,5	5,0	6,1	0,2	25,8	34,8	0,4
Marche	28,5	3,7	8,1	1,2	28,7	33,2	0,2
Lazio	51,4	5,8	9,5	0,7	26,9	33,0	0,2
Abruzzo	29,7	4,6	7,0	0,5	25,5	32,1	0,3
Molise	61,8	3,6	10,4	1,9	21,2	31,7	0,5
Campania	41,5	5,1	9,7	0,9	21,7	28,3	0,3
Puglia	50,5	4,7	9,5	1,0	21,9	30,8	0,4
Basilicata	43,2	4,1	8,7	1,2	22,4	28,5	0,3
Calabria	47,9	6,6	13,4	1,0	22,2	31,2	0,4
Sicilia	52,5	6,1	13,6	1,2	25,2	35,6	0,4
Sardegna	46,4	5,8	9,1	0,6	27,0	39,5	0,5

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

4.3.5 Il part-time involontario

Il ricorso al part-time è aumentato non solo per i lavoratori dipendenti, ma anche per quelli indipendenti ed in generale, considerando la totalità dell'occupazione, è stata l'unica forma contrattuale in crescita nel periodo ante e post crisi (Istat, 2015a). Nel settennio i part-timer aumentano di 971 mila unità (571 mila donne e 399 mila uomini) e le variazioni percentuali tra inizio e fine periodo risultano positive in tutto il territorio nazionale (31,1% in Italia), con picchi più alti nelle regioni del Centro-sud come Lazio (46%), Molise (48,8%), Basilicata (46,6%) e Sicilia (41,6%) (figura 4.24).

Figura 4.24 Variazione percentuale 2007-2014 del numero di occupati part-time per regione



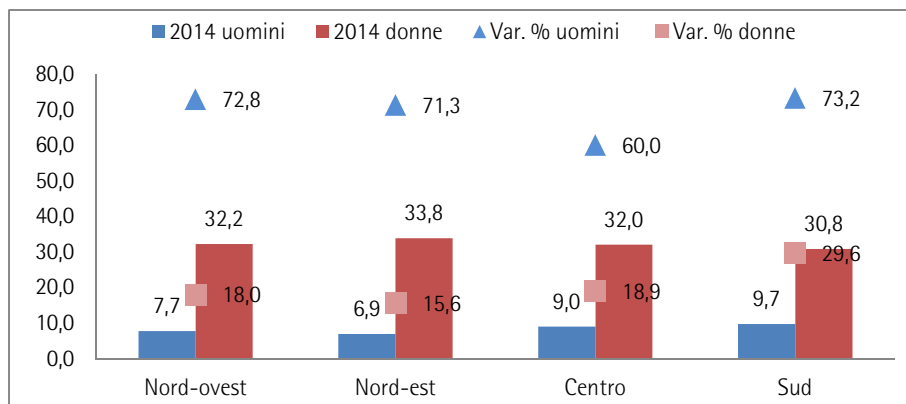
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Nel 2014 la loro quota sul totale dell'occupazione ammonta al 18,4%, di cui 32,2% donne e 8,3% uomini. In linea teorica le ragioni che sottendono la scelta di un lavoro a tempo parziale sono varie e riconducibili principalmente a tre esigenze: una fase di transizione per il mercato del lavoro; rafforzare l'economia familiare con un secondo reddito; conciliare i tempi e la gestione del rapporto vita-lavoro. In generale, anche per i motivi succitati, il part-time è una forma contrattuale che investe principalmente le donne ed è associato allo sviluppo del settore dei servizi.

Tuttavia a livello territoriale i dati di genere evidenziano un'incidenza maggiore delle

lavoratrici part-time sul totale dell'occupazione nel Nord e nel Centro Italia, con variazioni massime tra il pre e il post crisi di circa il 34% nel Nord-est, mentre le quote più alte di part-timer uomini sono quelle del Centro-sud (soprattutto a partire dal 2012), con variazioni che arrivano a toccare il +73% proprio nel Mezzogiorno (figura 4.25).

Figura 4.25 Incidenza degli occupati part-time sul totale degli occupati, per genere e ripartizione geografica, Anni 2007 e 2014 (% e var. % 2007-2014)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

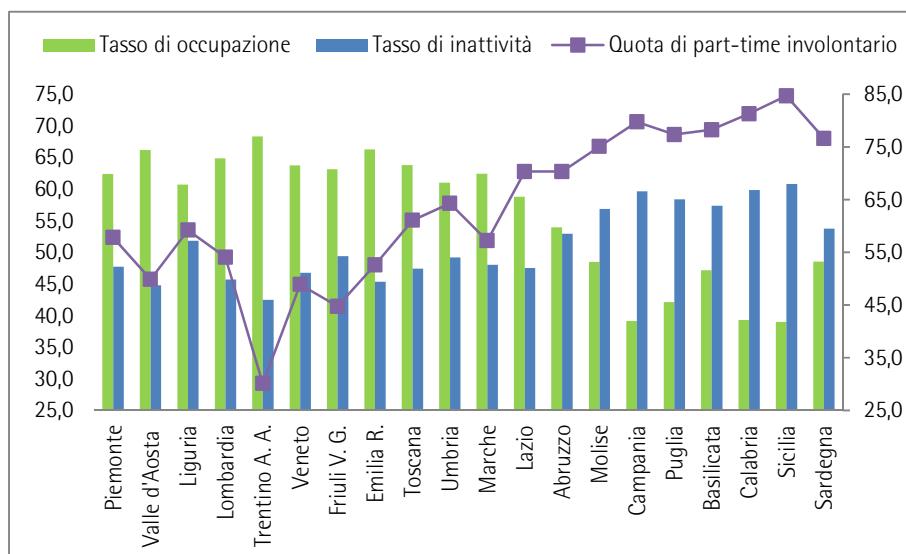
Uno degli elementi strutturali del mercato del lavoro italiano che rende il part-time uno strumento diverso rispetto a quello teorizzato è il suo carattere involontario. Guardando i dati sulle ragioni per cui le aziende fanno ricorso ai contratti part-time si delinea chiaramente che, nella maggior parte dei casi e soprattutto per le piccole imprese, questa modalità di lavoro risponde ad esigenze produttive dell'azienda e non ad una scelta desiderata dei lavoratori (Bergamante, 2011). La componente del part-time non scelta negli anni della crisi è aumentata in modo esponenziale, evidenziando ancora una volta come per le donne, nella crisi, sia ulteriormente peggiorata la qualità dell'occupazione soprattutto nei contesti più deboli. Laddove infatti, si registrano i tassi di occupazione più bassi ed al contempo tassi di inattività più alti, la quota dei part-time non per scelta, ossia di chi dichiara di lavorare a tempo parziale perché non ha trovato un lavoro a tempo pieno, risulta più alta. Ancora una volta è il caso del Mezzogiorno, con la maggior evidenza per la Sicilia che al più basso tasso di occupazione d'Italia (39%) si accompagna il più alto tasso di inattività (circa il 61%) e la cui quota di part-time involontario tocca l'85% (figura 4.26). Nell'ultimo anno l'incidenza di part-time involontario sul totale degli occupati a tempo ridotto è pari al 60% (70% degli uomini e 57% delle donne) ed il suo incremento dal 2008⁷⁹ è stato tale da raggiungere in totale una variazione del 55% (46% per gli uomini e 57%

⁷⁹ Elaborazione Isfol su banca dati Istat-RCFL 2008 e 2014.

per le donne), dimostrando come gli anni di crisi abbiano inciso sull'inesatto impiego di tale forma occupazionale che, nata come aiuto per le donne lavoratrici, si è trasformata dal lato dell'offerta come una possibilità lavorativa, anche maschile, e dal lato della domanda come sistema per abbattere i costi.

A livello territoriale rispetto al periodo ante crisi le regioni del Nord Italia vedono impennare più delle altre le quote di tale indicatore raggiungendo in alcune di esse una variazione percentuale di oltre il 100%: è il caso del Friuli Venezia Giulia (103%) e dell'Emilia Romagna (102%). Pertanto, se nel Sud l'incidenza di part-time involontario resta nel 2014 la più alta del Paese (il 79,5%), vedendo crescere ulteriormente la quota già elevata registrata nel periodo ante crisi (il 61,5%), nel resto di Italia si nota un incremento notevole sia nelle regioni del Centro, che passano dal 40% del 2008 al 65% del 2014, ma ancor più di quelle settentrionali, la cui quota di part-time involontario dal 27% del pre-crisi arriva al 50% (figura 4.27).

Figura 4.26 Tasso di occupazione, di inattività e quota di part-time involontario sul totale del part-time, per regione, Anno 2014 (%)

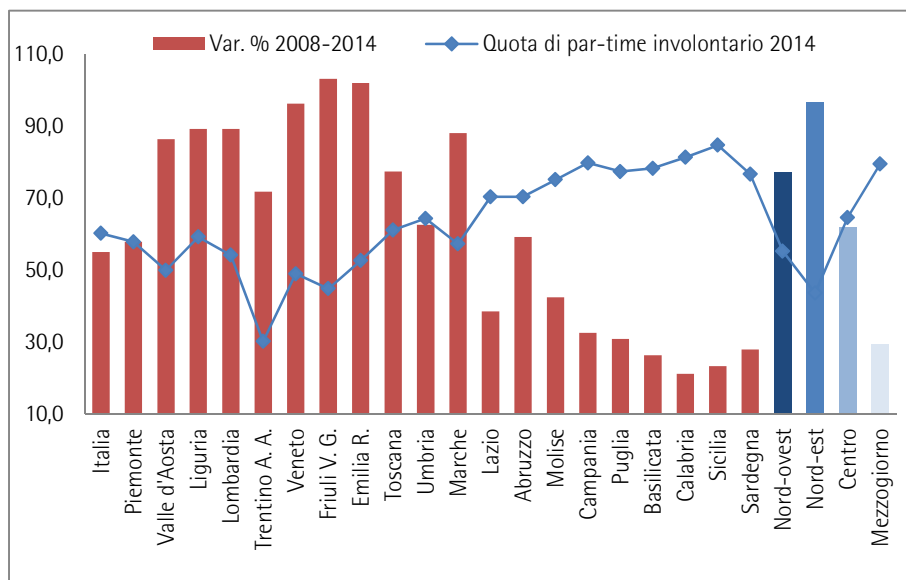


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat

Quanto emerso dalla nostra analisi conferma che la componente occupazionale del mercato del lavoro nazionale e regionale ha subito gli effetti della crisi economica e finanziaria attuale in maniera molto negativa acuendo difficoltà strutturali di lungo corso. Come i dati appena presentati illustrano molto bene, le regioni del Nord e del Centro, pur mostrando livelli occupazionali più alti e vicini agli standard europei, hanno evidenziato nel periodo della crisi forti contrazioni del tasso di occupazione mostrando comunque una maggiore capacità di contenimento della perdita di posti di lavoro. Di contro, le regioni del Mezzogiorno, con quote di occupazione più basse

e sempre più lontane dai target europei, risentono maggiormente degli effetti congiunturali della crisi.

Figura 4.27 Quota di part-time involontario sul totale dei lavoratori part-time per regione e ripartizione geografica, Anno 2014 (% e var. % 2008-2014)



Fonte: elaborazione Isfol su dati IstatRiflessioni conclusive

Contemporaneamente aumenta la disoccupazione: infatti, nel periodo considerato il tasso ha subito un peggioramento generalizzato nei vari contesti regionali evidenziando, a seguito del più consistente incremento percentuale dello stesso nelle regioni settentrionali, la convergenza delle regioni del Nord, tradizionalmente con una economia più stabile e con livelli contenuti di disoccupazione, verso quelle del Sud che sono più svantaggiate. Ma anche la disoccupazione di lunga durata, cioè quella che si protrae per più di 12 mesi, ha registrato una performance negativa, segno evidente del distorto funzionamento del mercato del lavoro italiano.

La crisi coinvolgendo principalmente i settori a prevalenza maschile, quali l'Industria in senso stretto e le costruzioni, ha inciso prevalentemente sugli uomini, coinvolgendo in misura minore le donne, che invece risultano maggiormente impiegate nel settore dei Servizi.

Ad essere disoccupati, infatti, sono soprattutto gli uomini, con una variazione percentuale che tra il 2007 e il 2014 ha visto incrementare il tasso di disoccupazione del 143,2%, quasi il doppio di quello femminile (+76%) e con un differenziale del 67,2%. Questi risultati però non contribuiscono a limitare la segregazione di genere che contraddistingue il mercato del lavoro italiano, poiché la tenuta e l'incremento dell'occupazione femminile in questi anni non è stato di tipo qualitativo, ma ha per

lo più riguardato occupazioni precarie (dipendenti a carattere temporaneo e collaboratrici) e professioni non qualificate. Il livellamento verso il basso della qualità lavorativa sembra caratterizzare questi anni di recessione, a discapito di un vero e solido sviluppo occupazionale. Con la crisi economica il tasso di disoccupazione ha subito un aumento più pronunciato fra le persone poco qualificate, ossia aventi come titolo di studio la licenza elementare o al massimo la licenza media, poiché sul mercato del lavoro sono le persone più deboli a causa anche del fenomeno dell'*overeducation*, che ha aumentato la probabilità di trovare occupazione per i laureati in posti di lavoro per i quali è sufficiente un titolo di studio inferiore alla laurea, penalizzando di fatto i bassi livelli di istruzione.

Il rialzo della disoccupazione ha interessato trasversalmente tutte le classi di età: sono però quelle più giovani (15-24 e 25-34 anni) a patire un vistoso peggioramento del relativo tasso, poiché durante la fase recessiva la diminuzione della domanda di lavoro ha acuito la difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro e la maggiore precarietà degli impieghi ha comportato una rapida perdita degli stessi. L'incrocio tra la variabile di genere e quella dell'età ha mostrato aspetti interessanti: tra il 2007 e il 2014, infatti, è aumentato in maniera sostenuta il numero di uomini in cerca di occupazione nelle fasce di età più adulte (45-54 e 55-64 anni) ma, ancora una volta, il dato più rilevante da segnalare è stato il deciso incremento della disoccupazione giovanile, segno inequivocabile dei processi più problematici di inserimento nel mercato del lavoro delle giovani generazioni.

Oltre al tasso di disoccupazione giovanile desta però forte preoccupazione, complice la profonda crisi, la problematica dei Neet, ossia di quei giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non cercano lavoro. In Italia la congiuntura economica sfavorevole ha aggravato il fenomeno poiché, confermando già quanto si era visto prima della crisi, il nostro paese è, subito dopo la Grecia, quello che nel 2014 presenta la percentuale più alta (26,2%), ben al di sopra della media UE-28 e con una variazione che in termini percentuali, tra il 2007 e il 2014, è stata del 39,4%. Nel 2014 le performance delle regioni Italiane, eccetto il Trentino Alto Adige e la provincia autonoma di Bolzano, sono tutte al di sopra della media europea e la Sicilia e la Calabria sono le regioni che detengono i valori più elevati, seguite da Campania, Sardegna e Puglia.

Il problema dei Neet, avvertito in tutta Europa, necessita di soluzioni a livello comunitario: a tal proposito la Commissione europea ha già messo in campo, nell'ambito della strategia Europa 2020, la Youth Guarantee. L'idea di base per rispondere a un problema strutturale e molto diffuso è quella di assicurare ai giovani che sono fuori dal sistema di istruzione formale e della formazione professionale e non lavorano un'offerta valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato, tirocinio o servizio civile entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema scolastico. Per fare ciò occorre progettare percorsi integrati che facilitino la capacità di adattamento del mondo della scuola alle dinamiche ed esigenze del mercato del lavoro, attraverso una maggiore collaborazione tra educatori e datori di lavoro, per garantire agli studenti le competenze necessarie ad eliminare gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro.

L'economia italiana viene colpita oltre che dall'erosione di posti di lavoro anche dall'inattività, seppur diminuita nel tempo (-4,1% tra il 2007 e il 2014), e dal sottoutilizzo delle tante risorse disponibili. Il tasso di inattività in Italia si conferma, infatti, ancora su livelli elevati, come scaturito anche dal confronto con quello dei principali paesi europei e, inoltre, malgrado l'incremento tra il 2007 e il 2014 interessi solo gli uomini, risulta particolarmente elevato per la componente femminile soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. A questo si aggiunge il calo dei lavoratori autonomi, il cui peso sul PIL del nostro Paese si stima sia di oltre il 18% (Isfol, 2013); una quota notevole questa, se si considerano le piccole dimensioni e la netta prevalenza delle attività di natura individuale presenti sul territorio.

L'unica forma contrattuale in costante crescita (+31%) in tutto il territorio nazionale (in particolare le regioni del Centro-sud) e che investe essenzialmente le donne è il part-time. Insieme ad essa aumenta in maniera esponenziale anche la sua componente involontaria, la cui incidenza sull'occupazione totale nelle regioni del Nord varia dall'inizio alla fine del periodo considerato di oltre il 100%. Ciò a dimostrazione di come gli anni di crisi abbiano inciso sull'inesatto impiego di tale forma occupazionale che, nata come aiuto per le donne lavoratrici, si è trasformata dal lato dell'offerta come una possibilità lavorativa, non solo femminile, e dal lato della domanda come sistema per abbattere i costi.

Il problema in questi anni di crisi, legato ad una bassa crescita ed in particolare ad una produttività negativa, è stato determinato non solo dalla forte contrazione dei consumi e dal crollo della spesa per investimenti pubblici e privati ma anche da un modello produttivo e di specializzazione scarsamente innovativo che ha avuto una ricaduta negativa sul mercato del lavoro favorendo una domanda di basso profilo (Ferrucci e Galossi, 2013).

Le politiche di bilancio restrittivo messe in campo per far fronte al risanamento del debito pubblico hanno influito negativamente sull'andamento dei consumi privati (Padovani, 2015).

Tuttavia si deve aggiungere anche una causa di lungo periodo determinata da una politica della competitività basata sulla contrazione dei costi piuttosto che sulla qualità di prodotti e servizi che, oltre ad inficiare la crescita economica, ha reso più instabile il lavoro ed ha finito per aggravare gli squilibri strutturali ed i divari competitivi tra le aree deboli e quelle più forti del paese. Occorre pertanto riequilibrare il mercato del lavoro puntando soprattutto su un complesso di politiche ed interventi legati da un'unica strategia di sistema volta a garantire il riposizionamento competitivo del mercato del lavoro italiano.

5. Sostenibilità e disuguaglianza

5.1 Introduzione

Il concetto di coesione sociale evoca una pluralità di dimensioni che vanno dalla organizzazione sociale al benessere individuale volti, secondo l'impostazione dell'Unione europea, alla realizzazione di obiettivi comuni quali uno sviluppo equilibrato e sostenibile, la riduzione del divario strutturale tra regioni e paesi e la promozione delle pari opportunità tra le persone. In tal senso, la coesione sociale richiama all'esigenza di un equilibrio "tra crescita economica da un lato e condizioni e forme dell'inclusione sociale, dall'altro" (Politecnico di Milano, 2006). E proprio di tale mutabile relazione si compongono i differenti modelli di sviluppo economico e sociale esistenti.

Una politica di coesione sociale efficace sostiene le aree di marginalità sociale, ma soprattutto interviene sugli automatismi che innescano le disuguaglianze. Tra questi, certamente, prevalgono il sistema di distribuzione e redistribuzione della ricchezza e le opportunità di accesso al sostegno al reddito che, insieme, definiscono la distanza sociale ed economica relativa tra le opportunità per ciascuno di acquisire le risorse necessarie al proprio benessere.

La crescita economica e il tema dello sviluppo di un territorio sono strettamente connessi ai nuovi rischi sociali, non più collegabili al rapporto *in* e *out* o al bisogno di reinserimento sociale, quanto alla precarietà dei meccanismi di inclusione.

La coesione sociale è divenuta un elemento di equilibrio tra crescita economica e livelli di equità ed integrazione, visti necessariamente in un'ottica di sostenibilità economico-sociale che comprende il perseguimento dell'efficienza economica e quello di equità sociale intra-intergenerazionale in una prospettiva temporale di lungo periodo.

Anche la Strategia Europa 2020 contempla la sostenibilità economico-sociale e la lotta alla povertà tra gli obiettivi prioritari volendo ridurre di 20 milioni il numero di persone a rischio o in situazione di povertà/esclusione. In Italia, il Programma nazionale di Riforma 2020, in attuazione della politica europea, intende far uscire dalla soglia di povertà ben 2,2 milioni di persone deprivate materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro. La finalità di tale approccio risiede nella realizzazione dei traguardi di equità e coesione sociale quali elementi essenziali nella lotta alle disuguaglianze, derivanti dalla povertà e dalla disoccupazione.

La crisi economica ha acuito una serie di fenomeni quali la disoccupazione, la precarizzazione dei rapporti di lavoro, la flessione dei consumi che hanno esposto una grande fetta della popolazione a condizioni di vulnerabilità, generando le cosiddette "nuove povertà".

Alle difficoltà causate dagli aspetti strettamente economici si aggiunge l'indebolimento dei legami sociali e familiari, con la conseguenza di una moltiplicazione della vulnerabilità, data dall'ampliamento delle fasce sociali soggette a rischio e dalla crescita dell'insicurezza. In particolare, "è evidente come si sia dilatata la zona di vulnerabilità fino a debordare anche su quella dell'integrazione, coinvolgendo persone che fino ad un determinato momento erano inserite all'interno di una stabile vita sociale e professionale, e che oggi si trovano invece a confrontarsi con situazioni di precarietà e disoccupazione" (Badiali, 2012).

Il processo di esclusione sociale innescato dalla crisi economica coinvolge, dunque, un'ampia fascia delle stratificazioni sociali a danno soprattutto di coloro che erano precedentemente inseriti in un sistema lavorativo stabile ed in legami sociali definiti (Sennet, 2007). Il possesso di una casa e di un lavoro non rappresentano più una sicurezza, rispetto agli effetti della povertà (Pieretti, 2009).

In questo modo, si sono propagati i presupposti per le "nuove povertà" che non sono più espressione di marginalità *tout court* quanto piuttosto della "fluttuazione" e della fragilità della struttura sociale che espone ad inaspettati rischi di povertà.

Parlare oggi di povertà, significa assumere un nuovo punto di vista e nuovi strumenti conoscitivi rispetto al passato, affiancando al concetto tradizionale di povertà nuove classi di povertà dai contorni disomogenei ed incerti. La lenta evoluzione dei redditi reali affiancata agli insufficienti strumenti di protezione sociale e di contrasto alla disoccupazione alimenta una condizione di vulnerabilità pur mancando un reale peggioramento delle condizioni economiche. Il concetto di vulnerabilità esprime un fattore dinamico di rischio nel tempo, essa secondo la Banca Mondiale misura la capacità di recupero rispetto a uno shock, ovvero la probabilità che lo shock comporti una diminuzione del benessere; si tratta principalmente di una funzione della dotazione patrimoniale e dei meccanismi assicurativi di una famiglia, nonché delle caratteristiche (severità, frequenza) degli shock. L'incertezza svolge, dunque, un ruolo decisivo nella determinazione del benessere familiare e personale, gli economisti hanno definito la vulnerabilità alla povertà come la probabilità di diventare povero in futuro.

Da qui, è immediato evincere l'inevitabile declino di un approccio esclusivamente macro-sociale per lo studio della povertà affiancato dal più ampio concetto di "capacità" individuale nel mantenere condizioni di vita adeguate, con il sostegno di reti relazionali (Sen, 1992).

Le nuove povertà richiamano ad un fenomeno multidimensionale che rappresenta una spinta ad incrementare "l'intensità di capitale sociale, in modo tale da allentare quella spirale negativa che incide sulla crescita dei processi di impoverimento" (Putnam, 2004). La fragilità sociale ed economica acuita dal quadro regressivo ha ampliato le disuguaglianze del reddito e della ricchezza rispecchiando il profondo mutamento in atto della struttura sociale.

A tal proposito è opportuno richiamare un importante contributo (Chris Paxson, Angus Deaton - Nobel per l'economia) che estende la teoria del consumo allo studio della dinamica della disuguaglianza nel corso del tempo, verificando empiricamente il fatto che nel corso della vita lavorativa di una generazione, la disuguaglianza dei consumi aumenta per effetto dei differenti redditi individuali. L'impianto del *welfare* ed i trasferimenti familiari assorbono parte del rischio di redditi; in ciascun paese la dinamica della disuguaglianza dei consumi riflette quindi non solo la dinamica dei redditi, ma anche l'importanza delle istituzioni sociali e delle famiglie per la protezione dei rischi individuali (Jappelli, 2015). Questa teoria ridimensiona i fenomeni "aggregativi" valutati in maniera assolutistica e conferma l'importanza dell'apparato sociale.

Da quanto sin qui emerso, è importante che la politica di inclusione sociale si fondi su una strategia di lungo periodo di natura territoriale (*place-based*) volta a migliorare l'inclusione sociale in una serie di risultati multidimensionali, attraverso la fornitura di beni e servizi pubblici, prima garantendo a tutti standard essenziali socialmente condivisi e poi migliorando il benessere di coloro che sono meno avvantaggiati (Barca, 2010).

L'elemento intrinseco della territorialità porta inevitabilmente a considerare che la trappola sociale ed il livello socialmente accettabile dipendono dal contesto di riferimento, dal momento che si innesca una polarizzazione dell'ineguaglianza anche a livello sub regionale rendendo opportuna un'analisi per aree (Gorreri *et alii*, 2009).

L'agenda sociale dovrebbe tener conto delle informazioni relative alla distribuzione del reddito ed insieme degli elementi caratterizzanti il territorio, in tal guisa individuare una via efficiente di inclusione sociale complementare con l'obiettivo di efficienza nel raggiungimento della crescita delle aree con potenziale sottoutilizzato e ponendo particolare attenzione alle fasce di popolazione più vulnerabili (Gorreri *et alii*, 2009).

Senza dubbio i territori con problemi strutturali già esistenti e le classi di popolazione più deboli hanno risentito particolarmente degli effetti della crisi che ha messo in discussione i modelli di sostenibilità socio economica. In tal senso uno degli aspetti più delicati riguarda certamente il tema relativo alla partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile. I bassi tassi di attività delle donne italiane sono strettamente correlati a questioni come la conciliabilità tra lavoro e attività di cura dei figli, l'offerta di servizi alle famiglie, l'assetto normativo del mercato del lavoro, il sistema di tassazione, tutti elementi riconducibili ad un sistema di sostegno sociale che resta fortemente sottodimensionato nel nostro Paese, tanto da incidere negativamente sui tassi di fecondità che negli ultimi venti anni sono in netto ridimensionamento, nonostante i miglioramenti registrati dal punto di vista economico e sociale (Isfol, 2011).

Per tale motivo appare evidente la necessità di riconsiderare la sostenibilità di modelli economici consolidati, alla luce dei cambiamenti nel tempo, osservando le dinamiche sociali ed economiche. In questo senso un ruolo centrale è ricoperto dalle caratteristiche del mercato del lavoro e dai livelli di occupazione, soprattutto della componente femminile (d'Addio, Mira d'Ercole, 2005; Aaberge *et alii*, 2005).

La centralità della "questione" femminile ai fini della valutazione sostenibile induce a considerare che l'analisi della partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia necessariamente correlata al legame tra responsabilità familiari, modelli di welfare e condizioni occupazionali. Sul fronte dei regimi di welfare europei in una prospettiva di genere (Samek e Semenza, 2008; Trifiletti, 1999) l'Italia può essere classificata nel gruppo dei paesi denominato "Breadwinner family-centered" (insieme con Cipro, Grecia, Malta, Portogallo e Spagna); un gruppo caratterizzato dai più bassi tassi di attività in Europa, soprattutto per quanto riguarda le donne la cui presenza nel mercato del lavoro presenta notevoli differenziazioni territoriali.

È evidente che le attività che storicamente appartengono alla sfera femminile (riproduttiva, lavorativa e di cura) sono correlate tra loro influenzandosi a vicenda. Analizzando il caso italiano si nota che dal secondo dopoguerra a oggi si è registrato un declino della fecondità, accompagnato da elevati tassi di crescita dell'economia nazionale e della partecipazione femminile al mercato del lavoro, e si è assistito a un più generale cambiamento dei comportamenti e dei costumi delle donne italiane, in parte rapportabile alla crescita del capitale umano.

Inoltre, le teorie sulla bassa fecondità hanno trovato riscontro per molti anni anche a livello regionale: nelle aree più ricche si registravano tassi di fertilità inferiori al dato medio italiano, mentre le regioni con il reddito minore, con peggiori condizioni socio economiche delle donne, avevano tassi di fecondità ben oltre la media nazionale. Tuttavia recenti analisi empiriche, hanno evidenziato un trend economico inverso dei tassi di fecondità associati al dualismo economico italiano. L'aggravarsi delle condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali ha determinato un tasso di fecondità inferiore a quello delle regioni settentrionali, sovvertendo "gli approcci teorici che tradizionalmente hanno messo in relazione lo sviluppo dei fattori strutturali o la trasformazione di quelli culturali con il declino della fecondità" e mettendo in crisi la sostenibilità dei sistemi economici esistenti, gravati da uno scarso livello dei tassi di occupazione che con un inesorabile effetto domino condizionano negativamente gli equilibri sociali. A questo si aggiunge anche il progressivo invecchiamento della popolazione che certamente rende ancora più evidenti tali dinamiche⁸⁰.

5.2 Equità sociale e distributiva

La perdurante crisi economica globale ha portato alla ribalta dei confronti pubblici gli aspetti relativi alla equità ed alla giustizia sociale. L'esigenza di recuperare margini di produttività e di benessere ha acceso l'attenzione sui nuovi equilibri economici e sociali necessari per ritrovare la stabilità, dopo le devastanti conseguenze dei fallimenti del mercato. L'equità e la giustizia sociale sono concetti soglia che si riferisco-

⁸⁰ Le analisi presentate in questo capitolo sono realizzate a partire dalle seguenti fonti dati: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie*; Istat *Indagine sul reddito e condizioni di vita* (EU-SILC); Istat, *Indagine multiscopo sulle famiglie Aspetti della vita quotidiana*; Istat, *Iscritti in Anagrafe per nascita*; Istat, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*; Istat, *Bilanci consuntivi degli enti previdenziali*.

no alla capacità della società di garantire a tutti gli individui di raggiungere standard essenziali di vita. La nozione di tali principi esprime un contenuto relazionale riferito alla possibilità di contenere le distanze sociali attraverso un approccio partecipativo ed equo di ricerca e definizione delle soglie di accesso ad una imparziale distribuzione delle risorse.

Il primo indicatore da considerare in relazione ai meccanismi di redistribuzione delle risorse ed alla relativa capacità di accesso alle stesse da parte degli individui è certamente l'incidenza della povertà sulla popolazione residente. Nel 2014 in Italia le famiglie in condizioni di povertà assoluta⁸¹, classificate in base alla capacità ad acquisire determinati beni e servizi, sono 1 milione 470 mila, di cui il 47,9% presenti nel Mezzogiorno (tabella 5.1). Rispetto al 2007, il dato ha subito un importante incremento aumentando del 78,6%, con un peggioramento particolarmente evidente e superiore al dato nazionale nel Sud (101,7%). Importante anche l'incremento delle famiglie povere al Centro (82%); nelle regioni del Nord il tasso di variazione del 2014, rispetto al 2007 aumenta di poco più della metà. Questo andamento va letto in relazione ai differenti livelli di prezzo dei territori ed alla differente composizione familiare di cui la povertà assoluta tiene conto per individuare le famiglie incapaci di conseguire uno standard di vita "minimamente accettabile", ma ciò non cambia la sostanza e la gravità del dato.

Tabella 5.1 Numero di famiglie in povertà assoluta (in migliaia) e variazione % per ripartizione geografica, Anni 2007 e 2014

	2007 (.000)	2014 (.000)	Peso sul Totale anno 2014	Variazione % 2007-2014
Nord	337	515	35,0	52,8
Centro	138	251	17,1	81,9
Mezzogiorno	349	704	47,9	101,7
Italia	823	1.470	100,0	78,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

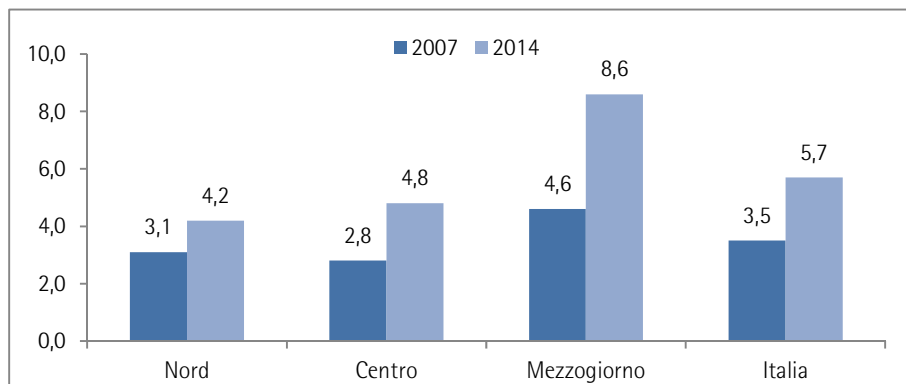
L'incidenza della povertà assoluta⁸² (figura 5.1) in Italia aumenta di circa due punti percentuali nel periodo 2007-2014, passando dal 3,5% al 5,7%. Pesa, a livello di macro ripartizione, l'incremento registratosi nel Mezzogiorno (8,6% nel 2014, contro il 4,6% nel 2007). Le regioni del Centro (4,8%) si equiparano ai valori di incidenza della povertà del Nord (4,2%), mostrando una netta crescita dell'indicatore che al 2007

⁸¹ La stima della povertà assoluta è basata sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale. Il paniere si compone di tre macrocomponenti: alimentare, abitazione, residuale. (Fonte: Istat, "La povertà in Italia", 2015).

⁸² Incidenza della povertà si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti (Fonte: Istat, "La povertà in Italia", 2015).

era il più basso. Questo andamento ben riflette la struttura economica del nostro Paese che vede le aree più deboli del Sud e del Centro aumentare significativamente, per effetto della crisi, il numero delle famiglie con una spesa mensile media per consumi uguale o inferiore alla soglia di povertà.

Figura 5.1 Incidenza della povertà assoluta per ripartizione geografica, Anni 2007 e 2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Spostando l'attenzione sulla sfera della povertà relativa⁸³ che individua gli squilibri nella distribuzione della spesa per consumi ovvero i cosiddetti "poveri tra i poveri", nel 2014 in Italia sono 2 milioni 654 mila le famiglie che vi rientrano (tabella 5.2), delle quali il 65% residenti nel Mezzogiorno. Il dato relativo alle regioni del Sud si discosta di poco dal valore 2007 pari al 61%. Rispetto al 2007, nel 2014 la povertà relativa aumenta in Italia del 13%, percentuale contenuta prevalentemente nella variazione positiva del Mezzogiorno (21,1%), dal momento che le regioni del Centro registrano un +4,1%, mentre il tasso di variazione dell'indicatore relativo al settentrione arretra di circa un punto percentuale.

⁸³ La misura di povertà relativa fornisce una valutazione della disuguaglianza nella distribuzione della spesa per consumi e individua le famiglie povere tra quelle che presentano una condizione di svantaggio (peggiore) rispetto alle altre. (Fonte: Istat, "La povertà in Italia", 2015).

Tabella 5.2 Numero di famiglie in povertà relativa (in migliaia) e variazione % per ripartizione geografica, Anni 2007 e 2014

Ripartizioni	2007		2014		Variazione % 2007-2014
	(.000)	%	(.000)	%	
Nord	604	25,7	597	22,5	-1,2
Centro	318	13,5	331	12,5	4,1
Mezzogiorno	1.425	60,7	1.726	65	21,1
Italia	2.348	100	2.654	100	13,0

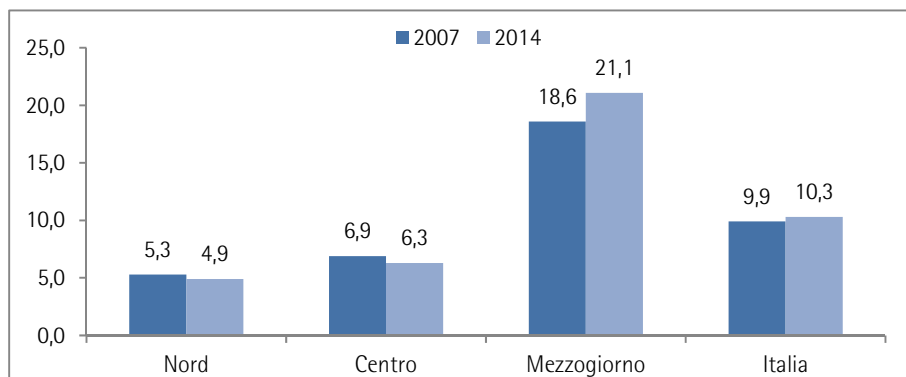
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Considerando l'incidenza della povertà relativa (figura 5.2), anche in questo caso, è il Mezzogiorno che vede incrementare l'indicatore di circa due punti percentuali, nell'intervallo di tempo considerato; mentre per le aree del Centro e del Nord se ne registra una lieve flessione. Il Mezzogiorno si caratterizza oltre che per la maggiore diffusione della povertà, anche per la maggiore severità del fenomeno, collegato ad una spesa media mensile equivalente delle famiglie povere⁸⁴ pari a 804,23 euro. Il medesimo valore della spesa si attesta nel Nord su euro 818,28 e al Centro su euro 835,71 (Istat, 2015b).

Dall'analisi regionale emerge (figura 5.3) che nel 2014 in tutte le regioni meridionali la povertà relativa è più diffusa che nel resto del Paese, con spiccate criticità tra le famiglie residenti in Calabria (26,9%), in Basilicata (25,5%) ed in Sicilia (25,2%) che si attestano su valori superiori al dato medio di macro area. L'incidenza minore dell'indicatore considerato si registra in Trentino Alto-Adige (3,8%), Lombardia (4%) ed Emilia Romagna (4,2%). Anche nel 2007, le aree meridionali erano quelle con la povertà più diffusa con Basilicata (26,9%), Sicilia (21%) e Campania (19,1%) che manifestavano una maggiore sofferenza, rispetto al resto delle regioni.

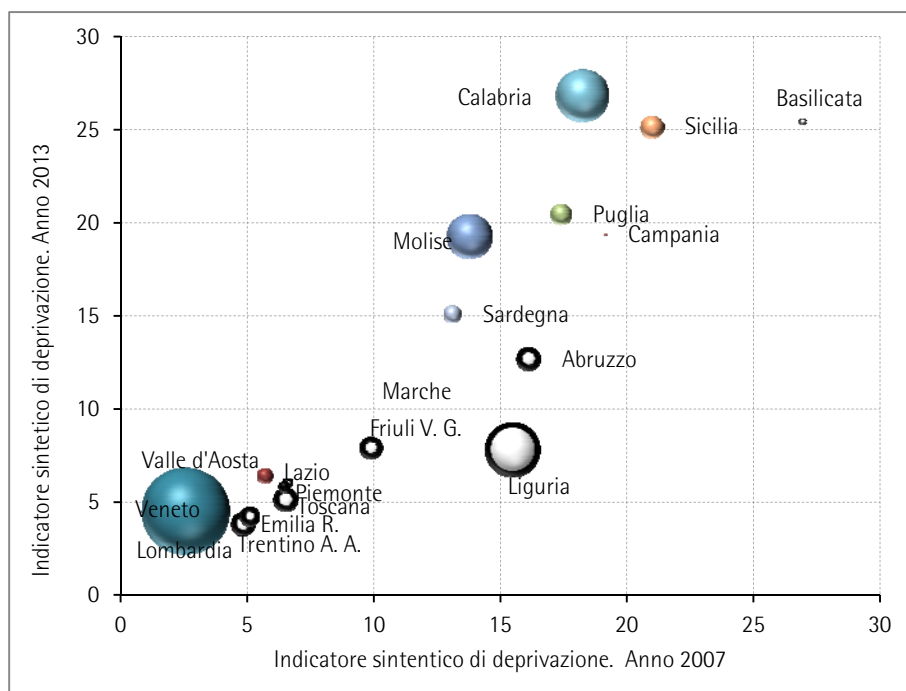
⁸⁴ La spesa equivalente permette di rendere direttamente confrontabili i livelli di spesa di famiglie di ampiezza diversa, tenendo conto delle economie di scala.

Figura 5.2 Incidenza di povertà relativa per ripartizione geografica, Anni 2007 e 2014 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Figura 5.3 Incidenza della povertà relativa (2007 e 2014) per regione e in Italia e tasso di variazione, Anni 2007-2014 (%)*



* Il tasso di variazione 2007-2014 è rappresentato graficamente dalla dimensione delle bolle.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Il confronto tra gli anni 2007 e 2014 mette in evidenza una variazione dell'incidenza della povertà relativa maggiore in Veneto (78,5%), che nel 2007 aveva la più bassa incidenza della povertà relativa (2,5%) in Italia, si tratta però di un dato che va opportunamente letto dal momento che si fa riferimento a valori estremamente contenuti (2,5% nel 2007 e 4,5% nel 2014%) e ben al di sotto del dato nazionale (9,9% nel 2007 e 10,3% nel 2014), ed inferiori o comunque in linea con i valori di macro ripartizione (5,3% nel 2007 e 4,9% nel 2014). Si tratta comunque di variazioni molto lievi che posizionano il Veneto su livelli di povertà sostanzialmente inferiori rispetto al complesso nazionale. Per la Calabria, invece, lo scenario è diametralmente opposto, dal momento che registra un incremento della diffusione della povertà relativa (47,5%) partendo da una condizione di evidente svantaggio socio economico in un contesto territoriale strutturalmente compromesso.

La maggior parte delle regioni del Mezzogiorno ha un tasso di variazione 2007-2014 superiore al dato medio di ripartizione (13,4%); fanno eccezione la Campania che resta sostanzialmente stabile (1,4%) e la Basilicata che registra una variazione negativa (-5,3%), ma va opportunamente chiarito che si tratta di trend che poco sposta, considerato l'elevato livello di incidenza della povertà relativa cui si fa riferimento.

Prima tra le regioni con tasso di variazione negativo è la Liguria (-49,6%), seguita a distanza dalla Toscana (-21,3%), dal Trentino Alto-Adige e dal Friuli Venezia Giulia (entrambi con una differenza negativa, tra il 2007 ed il 2014, di 21 punti percentuali). Per comprendere tali andamenti frutto della interazione di più componenti socio economiche legate prevalentemente alla composizione familiare, nonché agli aspetti territoriali è opportuno chiarire che nella valutazione dell'incidenza della povertà relativa è determinante la variazione dei prezzi al consumo e i comportamenti al consumo delle famiglie che spostano di anno in anno la linea di povertà relativa modificando l'incidenza della povertà stessa. La variazione negativa registrata in Toscana e in Trentino Alto Adige, però, si associa ad una dinamica positiva del PIL regionale e ad una consistenza del reddito familiare netto che per il Trentino è tra le maggiori in Italia ed una disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che è tra le più basse del paese. In Liguria ed in Friuli Venezia Giulia nell'intervallo di tempo considerato si registra, invece, un incremento del reddito medio familiare che in Liguria ha raggiunto il 5%, mentre in Friuli Venezia Giulia si evidenzia il minor coefficiente del Gini relativo alla disuguaglianza della distribuzione dei redditi.

Nell'ambito dell'analisi dell'equità sociale e distributiva l'indicatore sintetico di deprivazione⁸⁵ rappresenta una misura importante dell'esclusione sociale. Esso si riferisce a diverse dimensioni del disagio economico e offre una valida indicazione sulla diffusione di alcune difficoltà del vivere quotidiano ed integra le informazioni relative ai

⁸⁵ L'indicatore sintetico di deprivazione rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno tre delle nove deprivazioni riportate di seguito: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell'abitazione, l'acquisto di una lavatrice, o di un televisore a colori, o di un telefono, o di un'automobile. Recentemente, tra gli indicatori di Europa 2020 è stato proposto un nuovo indicatore (Severe Material Deprivation) che rappresenta la quota di famiglie con almeno quattro deprivazioni sulle nove di riferimento. (Fonte, Istat "Noi Italia", 2015).

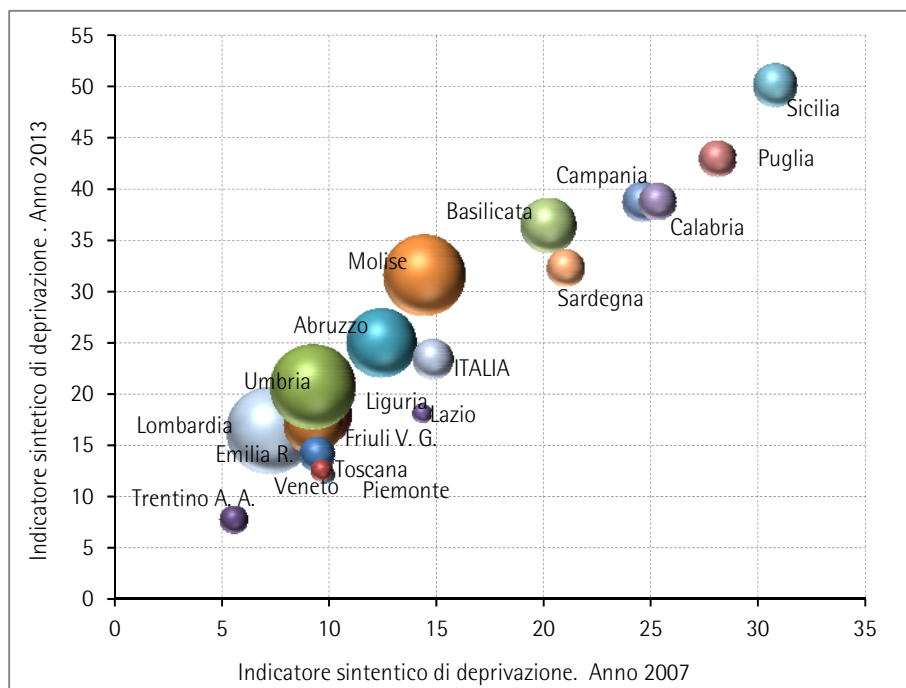
dati sulla povertà monetaria. Gli effetti della crisi economica si sono fatti sentire particolarmente sul tenore di vita delle famiglie che hanno iniziato ad intaccare i propri risparmi, indebitandosi per sostenere i consumi e sempre più persone sono scivolate al di sotto della soglia di povertà ovvero in condizioni di deprivazione. In più, l'andamento economico generale non ha facilitato il quadro appena delineato ulteriormente rallentato dal calo del potere d'acquisto generato da un indice dei prezzi al consumo comunque sostenuto in tutto il periodo di crisi (Istat, 2014).

Nel 2013 14,6 milioni di persone in Italia hanno vissuto in una situazione di disagio economico, rappresentando il 23,4% delle famiglie. Il dato è marcatamente più elevato tra le famiglie con cinque componenti o più (34,1%), residenti nel Mezzogiorno (40,8%), con tre o più minori (35,8%), tra le famiglie che vivono in affitto (41,7%) (Istat, 2015c). Le restanti macro ripartizioni distanziano notevolmente le aree del Sud. Nella fase pre-crisi (2007) l'Italia presentava un valore della deprivazione pari al 14,8% e si confermava il maggior disagio del Mezzogiorno (25,5%), rispetto alle altre aree del Paese, seppur attestandosi su valori più contenuti rispetto al 2013.

Sul fronte regionale (figura 5.4) spiccano le performance negative della Sicilia (50,2%) e della Puglia (43%) che raggiungono un indicatore di deprivazione superiore al dato medio di ripartizione. Critico anche lo scenario della Calabria (38,8%), della Campania (38,8%) e della Basilicata (36,5%). Insieme con le regioni del Mezzogiorno, anche le Marche (24,5%) si posizionano lievemente al di sopra del valore medio nazionale. Migliori i dati riferiti alle regioni del Nord con un indice che raggiunge il 7,7% nel Trentino Alto-Adige. Anche nel 2007, la Sicilia (30,8%) e la Puglia (28,1%) superavano negativamente il dato medio ripartizionale e le regioni del Nord esprimevano valori migliori di disagio sociale e comunque meno evidenti (Trentino Alto Adige 5,5%; Lombardia 7,2%), rispetto al 2013.

È chiaro che nel confronto tra il 2007 ed il 2013 i tassi di variazione dell'indicatore in oggetto segnano tutti un incremento positivo. La variazione nazionale, nel periodo di riferimento, tocca il 58,1% ed esprime un valore intermedio superato dalle regioni dell'area Nord-ovest (75%) e dal Mezzogiorno (60%), mentre il Nord-est (42,4%) ed il Centro (45,4%) registrano incrementi inferiori al valore nazionale. A livello regionale, la criticità economica legata alla caduta del potere di acquisto ed il peggioramento del mercato del lavoro hanno avuto conseguenze rilevanti in termini di deprivazione soprattutto in Lombardia, dove l'indicatore è cresciuto del 127,8%, nelle regioni centrali Umbria (+125%) e Marche (+123%) e nel Sud soprattutto in Molise (+119,4%) e Abruzzo (+101,6%). Resta, invece, in equilibrio, nel tempo la posizione del Piemonte che vede incrementare l'indice di deprivazione soltanto dello 0,8%, distanziandosi dalle aree che lo seguono in valore (Veneto 23,5%; Lazio 26,6%).

Figura 5.4 Indicatore sintetico di deprivazione per regione e in Italia e tasso di variazione, Anni 2007-2013 (%)*



* Il tasso di variazione 2007-2014 è rappresentato graficamente dalla dimensione delle bolle.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat Indagine sul reddito e condizioni di vita (Eu-Silc)

5.2.1 Le diseguaglianze nei redditi e la soddisfazione per la situazione economica

Gli effetti della crisi hanno avuto rilievo anche sulla distribuzione dei redditi che conferma, nell'intervallo di tempo 2007-2013, una elevata diseguaglianza ed una ridotta ampiezza. Nel 2012 il 62% delle famiglie residenti in Italia ha registrato un reddito netto al di sotto del valore medio (29.426 euro) e osservando il valore mediano, il 50% delle famiglie ha percepito meno di 24.215 euro annui (pari a 2.018 euro mensili) (Istat, 2015c).

Nel Mezzogiorno (tabella 5.3) si registra il reddito medio più basso (23.986 euro), rispetto alle restanti aree ed in calo sul 2007, flessione condivisa con l'area del Centro sebbene in termini più contenuti.

Nel 2012, l'indice di concentrazione di Gini⁸⁶ che misura la diseguaglianza nella di-

⁸⁶ L'indice di concentrazione di Gini è una misura sintetica del grado di diseguaglianza della distribuzione del reddito. Esso è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi, nell'ipotesi cioè che tutte le famiglie ricevano lo stesso reddito, è invece pari a uno nel caso di totale diseguaglianza, nell'ipotesi che il reddito totale sia percepito da una sola famiglia, (Fonte: Istat).

istribuzione dei redditi risulta pari a 0,324, un valore non particolarmente distante dall'indice 2007 (0,310), dato di per sé però già significativo. Di particolare interesse risulta la valutazione della distribuzione dei redditi per macro area nel confronto temporale, infatti dal 2007 al 2012 l'indicatore considerato aumenta in tutte le ripartizioni del Paese. Il valore dell'indice raggiunto nel Mezzogiorno (0,342) supera decisamente il dato medio nazionale e le restanti macro ripartizioni ed indica un progressivo incremento, rispetto al valore del 2007 (0,316).

Tabella 5.3 Disuguaglianza dei redditi e reddito medio familiare netto per macro ripartizione e in Italia, Anni 2007 e 2013

Ripartizioni	2007		2012	
	Reddito medio familiare netto (in euro)	Indice di concentrazione	Reddito medio familiare netto (in euro)	Indice di concentrazione
Nord-ovest	31.323	0,291	32.654	0,301
Nord-est	31.780	0,278	31.888	0,281
Centro	31.364	0,296	31.016	0,306
Mezzogiorno	24.506	0,316	23.986	0,342
Italia	29.243	0,310	29.426	0,324

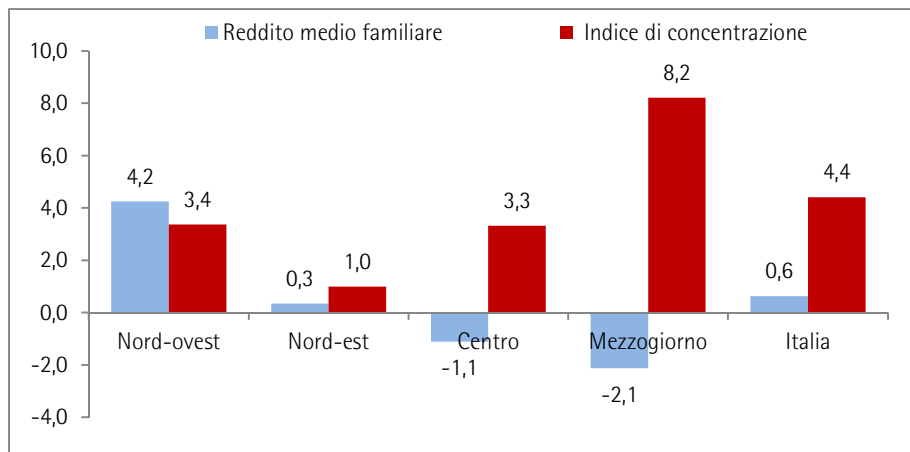
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat Indagine sul reddito e condizioni di vita (Eu-Silc)

Rispetto alla fase pre-crisi, nel 2012, il reddito medio familiare è aumentato in Italia solo dello 0,6% (figura 5.5), un incremento che ha riguardato particolarmente l'area del Nord-ovest (+4,2%). Decisamente in calo, negli anni di rallentamento economico, il reddito medio familiare del Centro (-1,1%), ma soprattutto nel Mezzogiorno (-2,1%) dove il tasso di variazione della distribuzione dei redditi ha superato l'8%, doppiando il dato medio nazionale (4,4%).

L'inverso si è verificato nel Nord-est che nel 2007 registrava il maggior reddito medio familiare (31.780 euro) di macro ripartizione che, però, ha mostrato un tasso di variazione al 2012 solo dello 0,3%, nonché la più bassa percentuale di variazione dell'indice di concentrazione (+1%).

Quindi hanno risentito degli effetti della crisi le aree che erano già in una condizione di evidente disagio economico nella fase di precedente congiuntura; aree sulle quali la crisi ha inciso deteriorandone ulteriormente i margini di competitività e compromettendo le condizioni di ripresa nel breve periodo.

Figura 5.5 Indice di concentrazione e reddito medio familiare netto per area geografica e variazione, Anni 2007-2012 (%)

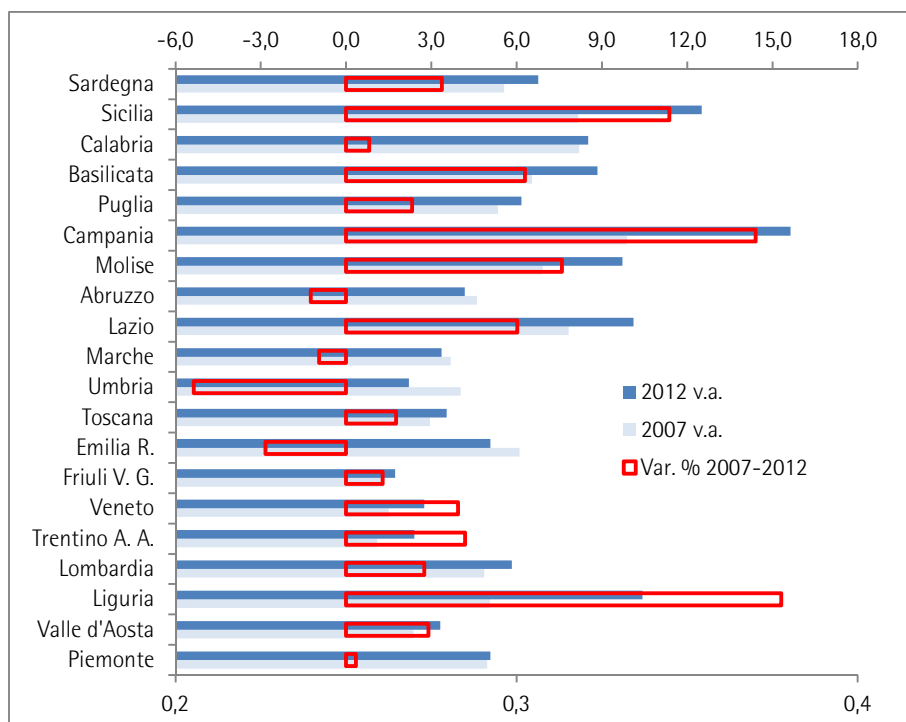


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sul reddito e condizioni di vita (EU-SILC)

Dal confronto regionale (figura 5.6) si osserva che nel 2012 la Campania (0,380) è la regione con la più elevata disuguaglianza nella distribuzione del reddito, seguita dalla Sicilia (0,354) che ha il reddito medio familiare annuo più basso (20.897 euro). La minore disuguaglianza nella distribuzione dei redditi si registra, invece, nel Friuli Venezia-Giulia (0,264) e in Umbria (0,268), caratterizzate da una dotazione di reddito intermedia. Significativa sperequazione dei redditi anche in Liguria (0,337) e nel Lazio (0,334) con valori sintetici superiori al dato medio nazionale. Tra le aree del Mezzogiorno, minore criticità nel senso della distribuzione dei redditi si evidenzia in Abruzzo (0,285). Nel periodo pre-crisi, l'indice di disuguaglianza dei redditi sul territorio italiano variava da un minimo di 0,259 in Trentino Alto Adige a un massimo di 0,332 in Campania, seguita dalla Sicilia e dalla Calabria (0,318). Anche il Lazio (0,315) si posizionava già al di sopra del dato nazionale e per l'Abruzzo (0,288) si osservava un indice migliore, rispetto alle restanti regioni del Mezzogiorno. Anche nel 2007, il reddito medio familiare più basso si registrava in Sicilia (22.530 euro), seguita dalla Calabria (23.045 euro) e da tutte le aree del Sud compatte al di sotto della soglia nazionale. Trentino Alto Adige (33.600) ed Emilia Romagna (32.800) erano al contrario in testa alla classifica dei redditi. È evidente come le stime regionali del reddito familiare confermino un sostanziale dualismo dell'economia italiana nel tempo; infatti, tra il 2007 ed il 2012, il Trentino Alto Adige, l'Emilia Romagna, la Lombardia e la Toscana rappresentano i valori più elevati, mentre Sicilia, Basilicata e Calabria sono all'estremo opposto. Il livello di concentrazione dei redditi risulta più elevato nelle regioni meridionali. Gli aspetti socio-demografici connessi con le condizioni del mercato del lavoro e aggiunti agli elementi strutturali delle singole regioni spiegano il consolidarsi nel tempo dello scenario descritto (Banca d'Italia, 2015). Considerando la variazione del Coefficiente di Gini in termini percentuali nel 2012, rispetto al 2007 risultano particolarmente evidenti le variazioni positive della Liguria (+15,3%), della

Campania (+14,4%) e della Sicilia (+11,4%). Si tratta di regioni nelle quali si evidenzia un incremento del tasso di variazione dell'incidenza della povertà ed un calo importante dell'occupazione, soprattutto in Sicilia (-12,4%) e Campania (-10,3%). In Liguria, invece, va evidenziato un incremento percentuale del reddito medio familiare registratosi nell'intervallo di tempo 2007-2012.

Figura 5.6 Disuguaglianza dei redditi per regione (var. % 2007-2012)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sul reddito e condizioni di vita (EU-SILC)

Comunque, nella maggior parte delle regioni si evidenzia un incremento percentuale dell'indicatore in oggetto. Soltanto in quattro regioni nel 2012, rispetto al 2007 il trend evolutivo della distribuzione della disuguaglianza dei redditi è in lievissimo arretramento in coincidenza con il trend del reddito medio familiare: Umbria (-5,4%), Emilia-Romagna (-2,8%), Abruzzo (-1,2%) e Marche (-1%), definendo una situazione di sostanziale equilibrio. Tali assestamenti sono frutto di complesse trasformazioni sociali ed economiche che impattano in modo opposto sulla distribuzione dei redditi a favore di una maggiore equità ovvero di una crescente disuguaglianza.

La distribuzione del reddito, si evolve per un concorso di forze appartenenti alla sfera economica, sociale, politica ed istituzionale. La stessa stabilità dell'indice può essere

l'esito di complesse compensazioni così come una sua variabilità non è di univoca interpretazione.

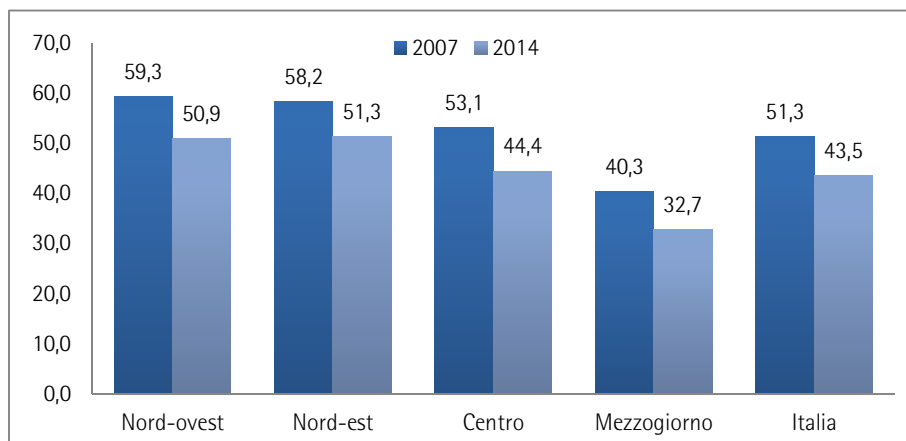
La gravità e la diffusione del fenomeno della povertà e del disagio sociale in Italia, nonché la sua evoluzione nella fase della crisi economica, ha aperto le porte alle cosiddette "nuove povertà" che caratterizzano oramai le economie avanzate come quelle europee. Per questo motivo, i fenomeni dell'esclusione e della sostenibilità sociale sono sempre più difficili e complessi da classificare, nonché da contenere attraverso le tradizionali politiche fiscali e di *welfare*, anche considerando che quest'ultimo nella crisi ha per molti versi subito un disinvestimento.

Ciò che comunemente si definisce "povertà" è espressione di un fenomeno complesso, con specifiche multidimensionali che non si rapportano esclusivamente ai livelli di reddito ovvero ad una sua equità distributiva. Il concetto di povertà, la sua intensità ed il rischio di ricadere nello stato di povertà si modificano nel tempo, e sono lo specchio dei mutamenti a livello economico, ambientale, familiare, geografico, sanitario, politico e sociale che caratterizzano la collettività di riferimento, "e dei gruppi e ceti sociali di cui si valuta il livello di benessere, e le relative variazioni a seguito del miglioramento del tenore di vita piuttosto che del suo peggioramento" (Rugiero e Travaglini, 2014).

L'impovertimento e la fragilità economica aumentano il disagio sociale ampliando la platea delle classi soggette al rischio povertà. Pertanto, le informazioni necessarie a descrivere e stimare con esaustività il fenomeno devono necessariamente assumere una natura composita atta a ricoprire una pluralità di aspetti socio-economici.

A tal proposito è utile anche far riferimento ad un indicatore di tipo percettivo che riflette gli aspetti della crisi da una parte e, dall'altra. Offre una visione prospettica dal momento che la percezione del proprio benessere economico influisce anche sulle scelte di consumo e di investimento. Le difficoltà economiche hanno modificato la percezione di benessere delle persone riducendo nel 2014, rispetto al 2007, la percentuale di persone di 14 anni e più che si dichiara molto o abbastanza soddisfatta della propria situazione economica (43,5%) (figura 5.7). Dal 2007 cresce la quota degli insoddisfatti e rappresenta la maggioranza della popolazione degli ultra 14enni (56,5%) (Istat, 2015c). Tutte le aree ripartizionali manifestano una insoddisfazione economica crescente. Al Nord, però, sebbene l'asticella della soddisfazione si posizioni ad un livello inferiore (nel 2014 rispetto al 2007), resta un sostanziale equilibrio tra soddisfatti e insoddisfatti. Nel resto del paese prevalgono le sacche di insoddisfazione, soprattutto nel Mezzogiorno (32,7%) dove si conferma, rispetto al 2007, la prevalenza di un minore appagamento rispetto alla situazione economica personale.

Figura 5.7 Persone soddisfatte della propria situazione economica per area geografica e in Italia, Anni 2007 e 2014 (%)

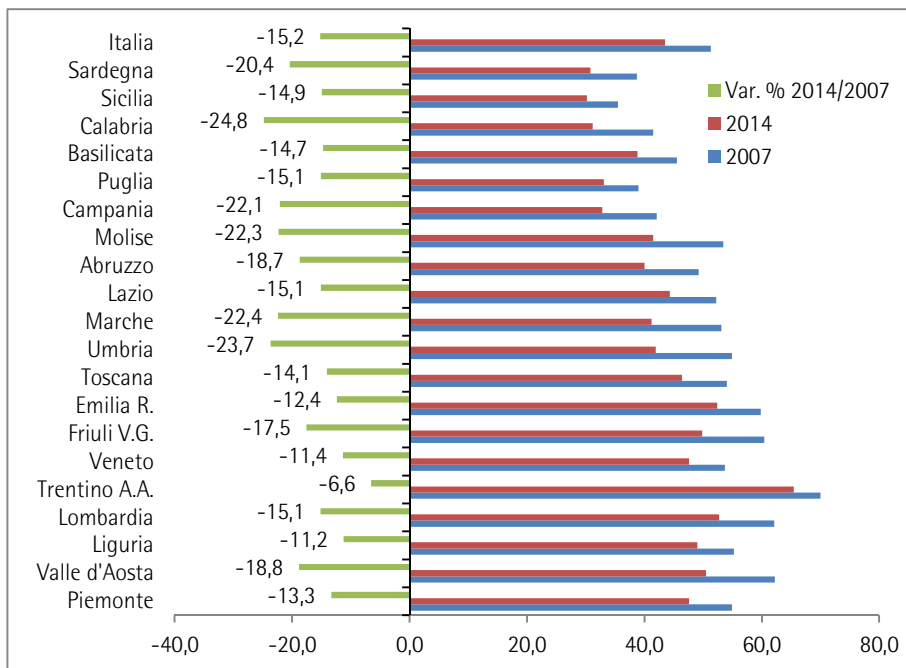


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"

La soddisfazione per la propria percezione economica, nel 2014, risulta variabile a livello regionale (figura 5.8), passando dal 65,4% del Trentino Alto Adige al 30,2% della Sicilia. Tutte le Regioni del Mezzogiorno si posizionano al di sotto del dato medio nazionale, insieme a due regioni del Centro: Marche (41,2%) e Umbria (41,9%). Tra le Regioni più soddisfatte oltre al Trentino Alto Adige sono, la Lombardia (52,7%) e l'Emilia Romagna (52,4%). Nel 2007, il posizionamento regionale era pressoché simile, seppure con percentuali di soddisfazione più elevate; da sottolineare il più evidente appagamento proprio dell'Umbria (54,9%) che superava il dato Italia (51,3%), così per le Marche (53,1%) e per il Molise (53,4%). Si tratta di un andamento della percezione economica personale che riflette le condizioni socio-economiche regionali ed il tradizionale divario territoriale, risentendo dello scivolamento sociale verificatosi negli anni della crisi.

Dal confronto 2007-2014 della variazione della diffusione della soddisfazione relativa alla propria situazione economica nelle regioni è di immediata evidenza il segno negativo assunto da tutti i tassi di variazione territoriali. In percentuale le persone soddisfatte della propria situazione economica in Italia sono diminuite del 15,2%, di più al Centro (-16,4%) e ancor di più nel Mezzogiorno (-18,8%). La Calabria (-24,8%), l'Umbria (-23,7%) e le Marche (-22,4%) sono le regioni con i maggiori tassi di variazione negativi. Anche la Valle d'Aosta (-18,8) ed il Friuli Venezia Giulia (-17,5) registrano tassi di variazione con segno meno, superiori alla media. La Basilicata (-14,7%) e la Sicilia (-14,9%) evidenziano una flessione dell'indice più contenuta, rispetto al dato di macro ripartizione. In Trentino Alto Adige la variazione dell'indicatore indica una diminuzione del 6,6%, la minore in Italia.

Figura 5.8 Persone soddisfatte della propria situazione economica per regione e in Italia e variazione, Anni 2007-2014 (%)



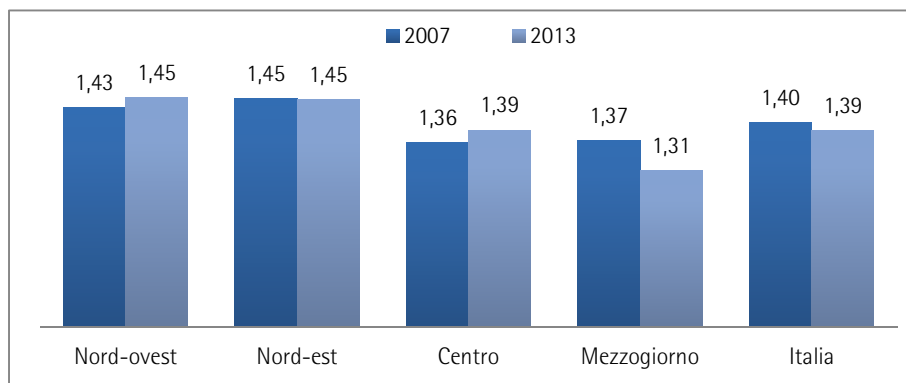
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"

5.3 La sostenibilità nel tempo

Condizioni di povertà, disuguaglianze dei redditi ed insoddisfazione economica impattano negativamente sulle scelte di maternità soprattutto laddove si ravvisi una mancanza di servizi e di sostegno adeguati. Tale scelta è scoraggiata da problemi economici legati alla mancanza di lavoro o al contrario dalle difficoltà nella conciliazione degli impegni familiari con quelli lavorativi. A ciò si aggiunga che in Italia da quarant'anni persiste un regime di fecondità bassa e tardiva, alimentata, negli ultimi anni, dalla precarietà lavorativa che spinge a modificare significativamente i progetti riproduttivi. Inoltre, a bassi tassi di fecondità (1,39 nel 2013) si associano anche bassi tassi di occupazione. Le rigidità istituzionali e del mercato del lavoro (anche in termini di organizzazione dei tempi di lavoro) rendono difficile la conciliazione tra la maternità ed il lavoro (Del Boca, 2002). Anche il sistema di servizi per l'infanzia non supporta sufficientemente le madri che lavorano poiché offre limitati posti disponibili ed orari che ben si conciliano solo con il lavoro part-time. In questo quadro, il lavoro delle donne e la maternità sono dunque in competizione.

Anche, la crescente insoddisfazione economica incidendo sulle prospettive future, condiziona inevitabilmente gli aspetti demografici, infatti l'Italia è tra i paesi europei con il più basso tasso di fecondità (1,39 nel 2013) (figura 5.9), con un relativo aumento dell'età media al parto (31,5 anni). Il trend del numero medio di figli per donna nel 2013 ritorna sostanzialmente ai valori del 2007, anno in cui l'indice iniziava una risalita che si sarebbe invertita a partire dal 2011. Si tratta comunque di valori molto al di sotto la *soglia di rimpiazzo* (circa 2,1 figli in media per donna), che è quella che garantirebbe il ricambio generazionale. Le regioni del Nord-est sono quelle che registrano il maggior numero medio di figli per donna (1,45), peraltro stabile nel tempo. Seguono le aree di Nord-ovest (1,45) che, invece, rispetto al 2007 indicano un lieve incremento del tasso, così come avviene nel Centro (1,36 nel 2007 e 1,39 nel 2013). Nel Mezzogiorno si riduce ulteriormente il valore dell'indice 2013 (1,31), rispetto al 2007 (1,37) confermandosi il più basso tra le macro aree.

Figura 5.9 Tasso di fecondità totale per area geografica e in Italia, Anni 2007 e 2013



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Iscritti in Anagrafe per nascita

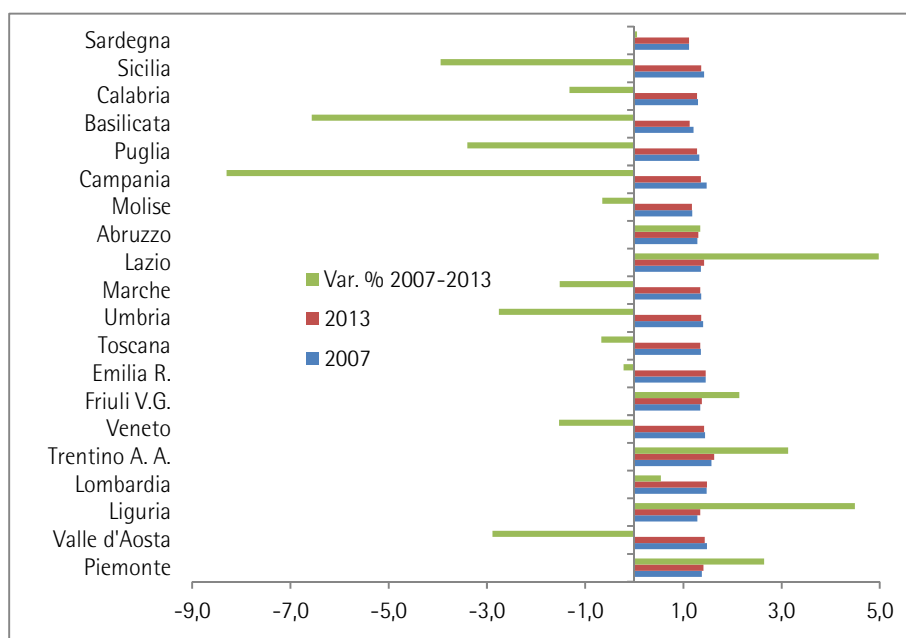
In tal senso si confermano le ipotesi in letteratura che sostengono l'esistenza di una relazione positiva tra la situazione economica e occupazionale delle madri e delle famiglie e la fecondità. Più in particolare si è evidenziata la relazione tra tassi di fecondità e crescita socio-economica di un paese, partendo dal legame fra il tasso di fertilità, appunto, e l'Indice di sviluppo umano definendone una relazione positiva quando l'Indice di sviluppo umano supera lo 0,9 (Myrskylä *et alii*, 2009). Inoltre, è verificato che sulla fecondità incidono positivamente il PIL, l'indice di dipendenza degli anziani e la variabile tempo. Una correlazione positiva con la fecondità, seppur non significativa, si evidenzia anche in relazione all'occupazione femminile ed alla parità di poter d'acquisto di una coppia senza figli. Al contrario la disoccupazione di uomini e donne incide negativamente sui tassi di fecondità (Bergamante e Ricci, 2011).

Emerge inoltre una correlazione positiva tra livello di ricchezza regionale (misurato dal PIL) e fecondità. In particolare, si osserva che tutte le regioni più ricche d'Italia

presentano tassi di fecondità più elevati della media, sebbene comunque molto contenuti (cfr. Isfol, 2011).

Sul fronte regionale (figura 5.10) nel 2013 è la Sardegna (1,11) che mostra il minor numero medio di figli per donna, seguita da quasi tutte le regioni del Mezzogiorno, distanziate in positivo dalla Campania (1,35) e dalla Sicilia (1,36), comunque posizionate al di sotto del valore medio nazionale (1,39). Lo stesso dicasi per le regioni centrali, ad esclusione del Lazio (1,42) che sostiene il valore di ripartizione ai livelli nazionali. Tra le regioni del Nord solo Liguria (1,34) e Friuli Venezia Giulia (1,37) non superano la media italiana. Rispetto al 2007, tutte le regioni del Mezzogiorno evidenziano una flessione del tasso di fecondità, accentuata soprattutto in Campania, così pure le regioni del Centro, tranne il Lazio. Per il Nord la fecondità è in diminuzione soprattutto in Valle d'Aosta (1,5 nel 2007 e 14,4 nel 2013).

Figura 5.10 Tasso di fecondità totale per regione e in Italia e variazione %, Anni 2007-2013



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Iscritti in Anagrafe per nascita

Le variazioni percentuali del tasso di fecondità 2007-2013 fotografano uno scenario nazionale prevalentemente in flessione (-1%) condizionato dalla maggioranza delle regioni. In contrazione percentuale il dato relativo alla Campania (-8,3%), seguita dalla Basilicata (-6,6%), dalla Sicilia (-3,9) e dalla Puglia (-3,4%). In controtendenza, rispetto alla macro ripartizione, l'Abruzzo (+1,3%) e in modo più moderato la Sardegna (+0,1%). In contrazione il tasso di crescita 2007-2013 anche per la maggioranza delle regioni del Centro con l'Umbria (-2,8%) in testa.

Cresce, invece, in valore percentuale, il numero medio di figli per donna nel Lazio (+5%) e in Liguria (+4,5%), seguite da Trentino Alto Adige (+3,1%), Piemonte (+2,6%) e Friuli Venezia Giulia (+2,1%).

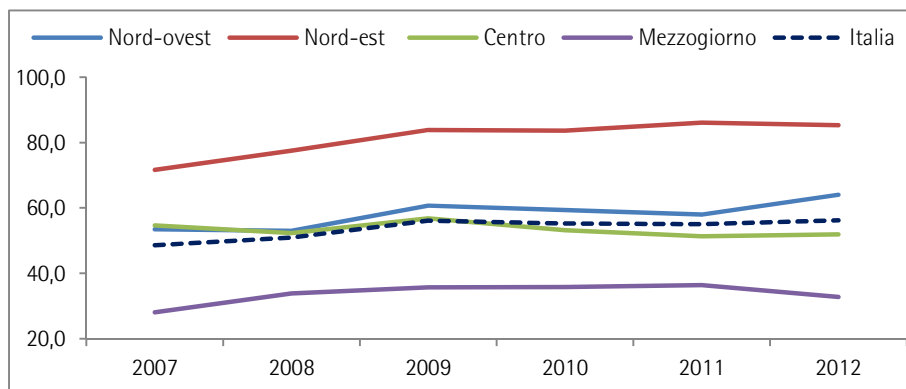
Sui livelli di fecondità, come noto, un ruolo centrale è ricoperto dalla presenza territoriale di asili nido, elemento essenziale delle politiche di conciliazione vita-lavoro. La politica regionale vede nella disponibilità di servizi per l'infanzia uno degli elementi prioritari atti a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. È indubbio, a tal proposito, il legame tra occupazione femminile e sistemi di welfare i quali devono predisporre una decisa capacità di risposta alle necessità derivanti dai cambiamenti socio-demografici. La cosiddetta "rivoluzione delle donne" ha determinato una crescente domanda allo stato di *childcare* e di assistenza per gli anziani (Esping-Andersen, 2009), anche per ovviare agli insostenibili costi dei servizi di cura privati. È opportuno, dunque, che le moderne società facciano fronte al problema dell'ineadeguatezza dei sistemi di welfare, dal momento che famiglie e privato non sono in grado di rispondere opportunamente alle esigenze espresse dai cittadini. In questo processo, la componente femminile (generalmente più istruita di quella maschile) rimane imbrigliata dagli obblighi familiari, le economie perdono una importante fonte di reddito, ma non necessariamente, però, ne guadagnano in termini di crescita dei tassi di fecondità (Isfol, 2011).

Un sostegno in tal senso deriva dalla consapevolezza di dover incrementare la diffusione dell'offerta pubblica dei servizi per la prima infanzia, così come previsto nel 2007 dal Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, che ha attivato un finanziamento statale verso tutte le regioni, anche in funzione di meccanismi perequativi a favore delle regioni che presentano tassi di copertura inferiori alla media nazionale.

Nel 2012, il 56,2% (figura 5.11) dei comuni italiani ha attivato almeno un servizio tra asili nido, micronidi o altri servizi socio-educativi per la prima infanzia⁸⁷, contro il 48,6% del 2007 (Istat, 2015). La crescita dell'indicatore si interrompe nel 2009 mantenendo una prevalente stabilità. Territorialmente la distribuzione dei servizi per l'infanzia è evidentemente disomogenea; la distanza più palese è tra Nord-est (85,4%) e Mezzogiorno (32,8%) che tra il 2007 ed il 2012 resta la ripartizione con la minore dotazione di servizi per l'infanzia, seppure con il dato in aumento, come avviene nelle aree del Nord. La sotto dotazione delle strutture per l'infanzia al Sud è confermata tra l'altro dal calo negli anni del tasso di fecondità, non sostenuto adeguatamente dalla presenza di servizi di assistenza.

⁸⁷ L'indicatore è definito come rapporto percentuale tra numero di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei comuni della regione. La percentuale è riferita ai comuni che offrono i servizi sotto forma di strutture comunali o mediante trasferimenti pubblici a sostegno delle famiglie che usufruiscono di strutture private; sono esclusi dal calcolo dell'indicatore i comuni in cui è presente unicamente l'offerta privata tout-court.

Figura 5.11 Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia per macro ripartizione e in Italia in serie storica, Anni 2007-2012 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati

Infine, soltanto al Centro nell'intervallo di tempo considerato si riduce la percentuale di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (54,6% nel 2007 e 51,9% nel 2012).

A conferma dello scenario delineatosi e facendo proprio riferimento all'aspetto territoriale va sottolineato che il welfare italiano non risulta un insieme omogeneo, quanto piuttosto un sistema frammentato a livello locale, aprendo all'ipotesi della possibilità di una classificazione dei modelli di welfare regionale (Isfol, 2011; Caltabiano, 2004). Sebbene la legge di riordino del sistema socio assistenziale (Legge 328 del 2000) da un lato abbia inteso rafforzare il decentramento dello sviluppo di parte delle politiche pubbliche (fra cui di primaria importanza è la definizione e l'implementazione delle politiche sociali e, quindi, anche dei sistemi di welfare), dall'altro ha voluto garantire l'omogeneità a livello nazionale per evitare forti disuguaglianze fra regioni⁸⁸. Ma nella realtà, la libera scelta regionale nel combinare le differenti variabili relative alle diverse tipologie di servizi e la gestione degli stessi ha creato forti disuguaglianze fra diversi "mondi" di welfare (Maretti, 2008). A tal proposito Caltabiano (Caltabiano, 2004) ha sviluppato un modello di classificazione riferendosi alle politiche di welfare relative all'invecchiamento della popolazione ed all'infanzia, cosiddetti "sensori" dello stato sociale, rappresentando ambiti di grande pressione in Italia⁸⁹. Pertanto, sono stati individuati in Italia "quattro mondi del welfare": munifico, efficiente, sotto pressione, fragile-familista⁹⁰. Emerge inoltre che

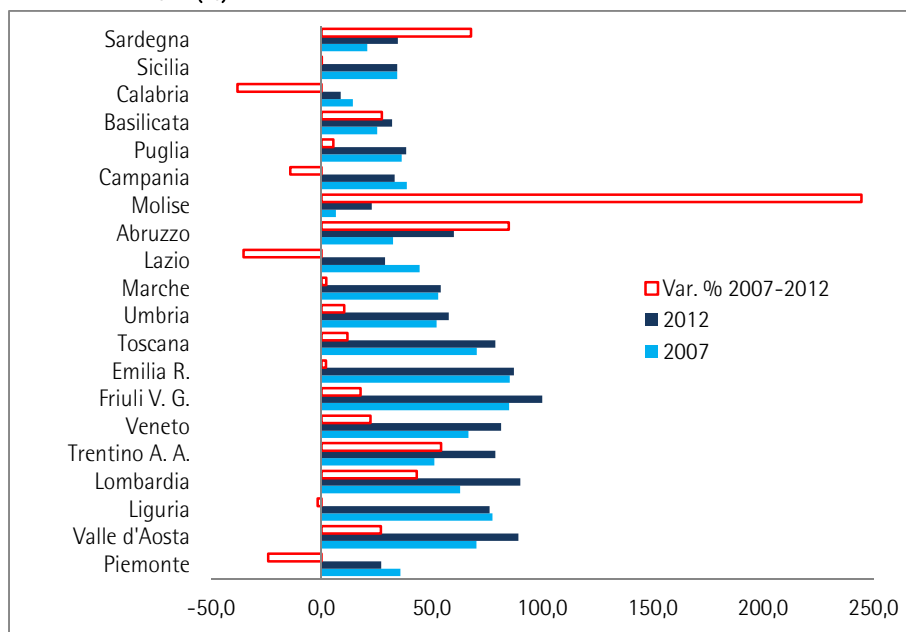
⁸⁸ Fino alla definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), le regioni avranno pieni poteri e lo Stato avrà una posizione secondaria (Maretti, 2008).

⁸⁹ Caltabiano ha individuato 15 indicatori in grado di misurare il "benessere collettivo nelle regioni italiane" (Caltabiano, 2004) riferiti a 5 parametri: spesa nel settore sociale, offerta nel comparto dei servizi per anziani e bambini, la domanda privata nel settore sociale, il riflesso di questo scenario sulla struttura familiare, la pressione demografica degli anziani.

⁹⁰ Nella classificazione di Caltabiano, il welfare munifico comprende: Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. Il wel-

nelle regioni con un "welfare fragile-familista" sono bassi i tassi di occupazione femminile; anche il gruppo definito welfare sotto pressione (Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Sardegna) è caratterizzato da condizioni socio economiche non positive. L'analisi regionale conferma sostanzialmente la bontà della classificazione di Caltalbiano, infatti la maggiore dotazione di servizi per l'infanzia si ha nelle regioni a welfare efficiente (Friuli Venezia Giulia e Lombardia) e a welfare munifico (Valle d'Aosta) evidenziando una netta sotto dotazione strutturale nelle aree del Mezzogiorno con un welfare fragile familista. A livello regionale nel 2012 (figura 5.12), si passa dall'8,8% della Calabria al 100% del Friuli Venezia Giulia seguita dall'elevata dotazione di servizi per l'infanzia della Lombardia (90%) e della Valle d'Aosta (89%). Tutte le regioni del Mezzogiorno (seppur distanziando significativamente la scarsa percentuale calabrese) hanno una dotazione inferiore a quella nazionale, insieme con il Piemonte (27,1%), il Lazio (28,8%) e le Marche (54%). Il 2007 mette in evidenza uno scenario regionale abbastanza simile in rapporto alla dotazione dei servizi, sebbene con percentuali inferiori, rispetto al 2012.

Figura 5.12 Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia per regione e in Italia, Anni 2007 e 2012 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati

fare efficiente comprende: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna. Il welfare sotto pressione comprende: Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Sardegna. Il welfare fragile familista comprende: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Il tasso di variazione 2007-2012 dell'indicatore considerato mette in evidenza le disparità regionali nel trend di offerta pubblica dei servizi all'infanzia. Notevole la performance legata al Molise (+244,5%) seguito, seppur distanziato in termini percentuali, dall'Abruzzo (84,8%) e dalla Sardegna (+67,7%). Il Mezzogiorno (+16,8%) e le aree del Nord (Nord-ovest, +19,9% e Nord-est +19,1%) sono cresciute più della media italiana (+15,6%). A tal proposito è necessario sottolineare che il QSN 2007-2013 legava la crescita dei servizi per l'infanzia ad un meccanismo di incentivazione di risorse premiali per le regioni del Mezzogiorno (obiettivi di servizio). Si tratta di un obiettivo non perseguito in egual misura dalle regioni del Sud, infatti la Calabria (-37,9%) e la Campania (-14,1%) mostrano un andamento in discesa, insieme al Lazio (-35,2%) e al Piemonte (-24,2%).

5.4 Prestazioni e contributi sociali

L'analisi della sostenibilità sociale include inevitabilmente un'opportuna considerazione della garanzia svolta dai servizi sociali che esprimono una tutela del sistema dei diritti del cittadino fondamentale per un tenore di vita accettabile. La crisi finanziaria associata ad un insieme di elementi concomitanti quali fattori economici e longevità demografica, ha messo sotto pressione i sistemi di sicurezza sociale e previdenziali.

Le mutate prospettive economiche e la perdita di posti di lavoro hanno reso fondamentale il contributo della politica sociale per mitigare l'impatto sociale sfavorevole per i più vulnerabili ed attutire anche l'effetto della crisi sull'intera economia. La protezione sociale è un importante elemento anticiclico ed uno stabilizzatore automatico all'interno della spesa pubblica. Sistemi che funzionano correttamente in un contesto di riforme che continuino a rafforzare la sostenibilità possono contribuire a rendere stabile la domanda aggregata, sostenere la fiducia dei consumatori e creare posti di lavoro (Commissione delle Comunità europee, 2009). Pertanto, i sistemi di protezione sociale devono essere rinforzati per garantire la sostenibilità di lungo periodo, soprattutto nei paesi come l'Italia dove gli effetti della crisi hanno rallentato particolarmente l'economia ed il debito pubblico è più elevato.

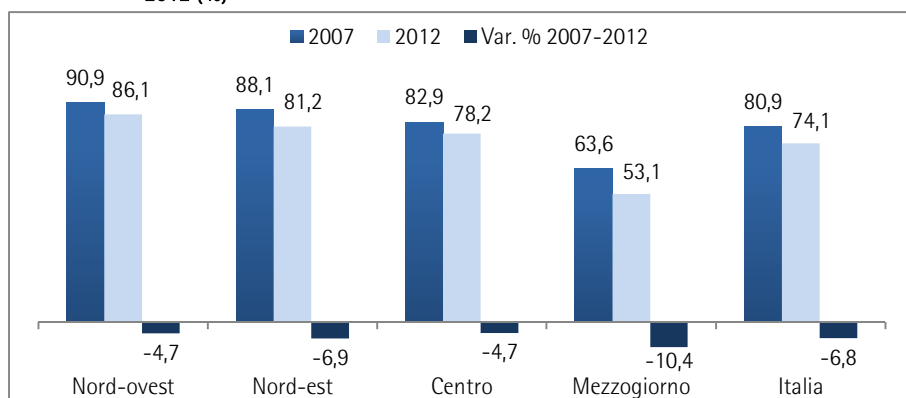
In particolare, nel 2012 in Italia la spesa per prestazioni sociali⁹¹ erogata dagli enti di previdenza è stata pari a 305.576 milioni di euro, il 19,5% del PIL corrispondente ad un importo pro capite di 5.132 euro. All'opposto, le entrate realizzate con i contributi sociali sono pari a 226.458 milioni di euro (3.803 euro per abitante, il 14,5% del PIL) e coprono il 74,1% della spesa (Istat, 2015b). Dal 2007 al 2012, l'indice di copertura

⁹¹ Le prestazioni sociali rappresentano trasferimenti correnti corrisposti alle famiglie, in denaro o in natura, da parte degli enti previdenziali al fine di coprire gli oneri derivanti da specifici rischi, eventi o bisogni. (Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli enti previdenziali).

previdenziale⁹² in Italia (figura 5.13) è sceso da 80,9% a 74,1% confermando la contrazione e lo stato "strutturale" del disavanzo di bilancio previdenziale in tutte le macro ripartizioni. Nel Mezzogiorno lo scenario presenta una particolare criticità dovuta all'eccesso delle prestazioni erogate, rispetto ai contributi versati, con un indice di copertura previdenziale 2012 pari a 53,1% (inferiore di 10,4 punti percentuali, rispetto al 2007). Migliore, sebbene sempre in perdita, la capacità di copertura previdenziale dell'area Nord-ovest (86,1% nel 2012).

È inoltre da sottolineare una peculiarità tutta italiana che vede il comparto della protezione sociale assorbire la maggior quota di spesa pubblica in tutta Europa, ma con una destinazione di oltre il 60% a favore di prestazioni pensionistiche a danno delle iniziative di assistenza sociale (contrasto alla disoccupazione ed alla povertà, sostegno alla famiglie, ecc.). In particolare, le pensioni di vecchiaia sono il 60% del totale nel Nord-ovest (ripartizione con il maggior indice di dipendenza in Italia, 57,2%), il 42% al Sud e il 40,1% nelle Isole. L'inverso si verifica per le pensioni di invalidità che incidono nelle regioni del Sud (8,1%) e nelle Isole (7,6%) più del doppio, rispetto al Nord-ovest (3,3%) e al Nord-est (3,8%). Lo stesso accade anche per le pensioni assistenziali (Istat, 2015a; 2015d).

Figura 5.13 Indice di copertura previdenziale per macro ripartizione e in Italia, Anni 2007 e 2012 (%)



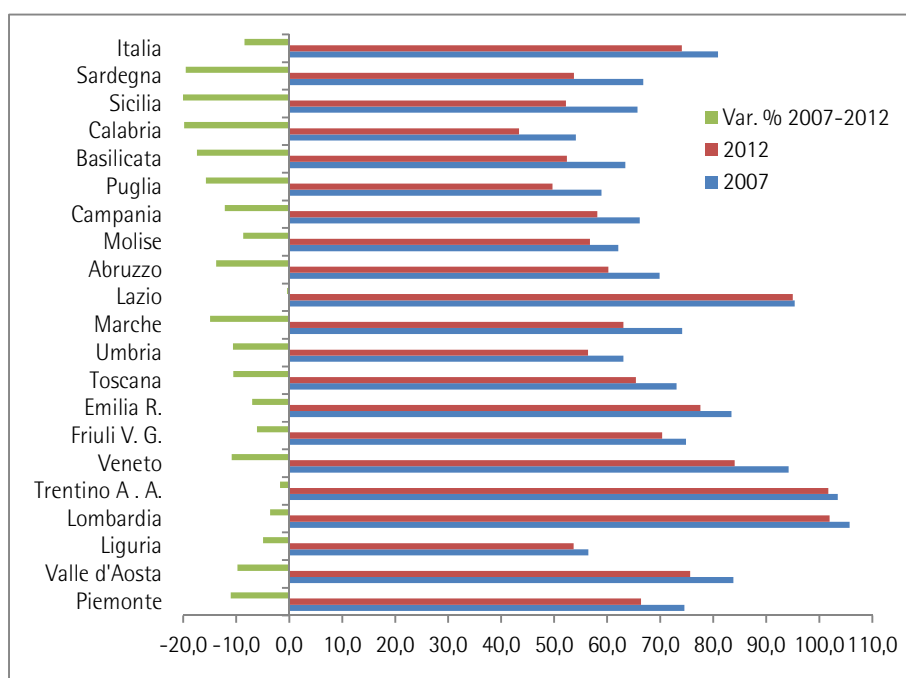
Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Bilanci consuntivi degli enti previdenziali

Sul fronte regionale, i deficit previdenziali sono particolarmente evidenti nelle regioni del Mezzogiorno dove si concentrano i tassi di disoccupazione più elevati nonché una maggiore variazione negativa del trend degli occupati che riduce la quota di contributi versati. Inoltre, nel Mezzogiorno la percentuale dei pensionati sugli occu-

⁹² L'indice di copertura previdenziale è calcolato come rapporto percentuale tra i contributi versati e le prestazioni erogate e indica la dimensione relativa di un avanzo/disavanzo di bilancio a seconda che sia maggiore o minore di 100.

pati è pari all'84,7% al Sud e all'87,1% nelle Isole, contro un dato medio nazionale pari al 71,9% (Istat, 2015a; 2015b); si osserva anche un incremento dei nuovi pensionati del 4,1% e del 4,2% rispettivamente al Sud e nelle Isole, su una media italiana del 3,4%. In particolare, la regione con maggiore deficit previdenziale (figura 5.14) si conferma la Calabria nel 2007 (54,1%) e nel 2012 (43,4%), seguita nel 2012 dalla Puglia (49,7%) e da tutte le regioni del Mezzogiorno intervallate dalla Liguria (56,4% nel 2007; 53,7% nel 2012) e dall'Umbria (63,1% nel 2007; 56,4% nel 2012). In particolare, la Liguria e l'Umbria (come la maggior parte delle regioni del Centro) percepiscono tra i redditi pensionistici più elevati; la Liguria presenta inoltre il maggiore indice di dipendenza in Italia (64,7%) nel 2014, dato che anche in Umbria risulta tra i più elevati (59,3%)⁹³.

Figura 5.14 Indice di copertura previdenziale per regione e in Italia e variazione, Anni 2007-2012 (%)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Bilanci consuntivi degli enti previdenziali

⁹³ L'indice di dipendenza fornisce una misura, seppur approssimativa, del grado di dipendenza economico-sociale tra le generazioni fuori e dentro il mercato del lavoro. (Fonte: Istat, Rilevazione della popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile – Posas, 2014).

In controtendenza, rispetto al dato nazionale, ma in linea con il trend in discesa, la Lombardia ed il Trentino Alto Adige che evidenziano un avanzo di bilancio 2012, testimoniato da un numero indice di copertura previdenziale rispettivamente pari a 101,9% e 101,7%. Il peso contributivo di tali regioni è indubbiamente legato alle dinamiche del mercato del lavoro. Il Trentino Alto Adige registra nel 2014 il miglior tasso di occupazione in Italia (68,3%) (Istat, 2013) ed il minor tasso di disoccupazione (5,7%), con una variazione percentuale positiva degli occupati (+5,8%) tra il 2007 ed il 2014 ed un indice di dipendenza (54,4%) in linea con il dato Italia. La Lombardia presenta una sostanziale stabilità della variazione percentuale del numero degli occupati (+0,2%), tra il 2007 ed il 2014, ed un tasso di disoccupazione (8,2%) al 2014 tra i minori in Italia (nonostante il notevole incremento dell'indicatore, +140,9%, nell'intervallo di tempo 2007-2014).

Le motivazioni sin qui esposte sostengono la dinamica che emerge in termini percentuali, infatti il tasso di variazione 2007-2012 dell'indice di copertura previdenziale nazionale registra un segno negativo (-8,4%), trend ricalcato dalle singole regioni, seppure con intensità differenti. Tutto il Mezzogiorno (-16,4%) registra una variazione negativa dell'indice, superiore rispetto al dato Italia con Sicilia (-20,5%), Calabria (-19,8%) e Sardegna (-19,5%) che evidenziano una contrazione particolarmente evidente. Le restanti ripartizioni mostrano una "sofferenza" dei bilanci previdenziali più contenuta se confrontata con il valore nazionale.

Il sistema assistenziale eroga prestazioni sociali che possono distinguersi in prestazioni in denaro (pensioni sociali) e prestazioni in natura (servizi sociali). In particolare, le prestazioni sociali hanno ricadute essenziali sui temi della sostenibilità precedentemente affrontati, anzi ne quantificano l'impatto. La spesa per protezione sociale è suddivisa in tre differenti tipologie di prestazione (previdenza⁹⁴, sanità⁹⁵ ed assistenza⁹⁶) distinte a loro volta per evento, rischio e bisogno (malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale)⁹⁷. La spesa previdenziale rappresenta il 69% del totale delle prestazioni sociali di cui l'80,2% consiste nell'erogazione di "pensioni e rendite". Infatti, la prevalenza degli interventi riguarda la categoria "vecchiaia" (73,6%) nell'erogazione di pensioni (87%) ed una spesa inferiore per "liquidazioni per fine rapporto di lavoro" (11,4%); resta marginale la spesa per sussidi (1,6%). La spesa per la "disoccupazione" esprime, invece, il 4,6% della spesa previdenziale e riguarda prevalentemente le "indennità di disoccupazio-

⁹⁴ La spesa previdenziale prevede prestazioni sociali in denaro (Pensioni e rendite; Liquidazioni per fine rapporto di lavoro; Indennità di malattia, per infortuni e maternità; Indennità di disoccupazione; Assegno di integrazione salariale; Assegni familiari; Altri sussidi e assegni).

⁹⁵ La spesa sanitaria prevede, prestazioni sociali in natura: 1) corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market (Farmaci; Assistenza medico-generica; Assistenza medico-specialistica; Assistenza ospedaliera in case di cura private; Assistenza protesica e balneotermale; Altra assistenza); 2) corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market (Assistenza ospedaliera; Altri servizi sanitari).

⁹⁶ La spesa assistenziale prevede, prestazioni sociali in denaro (Pensione e assegno sociale, Pensione di guerra, Prestazioni agli invalidi civili, Prestazioni ai non vedenti, Prestazioni ai non udenti, Altri assegni e sussidi) e prestazioni sociali in natura (corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market; corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market).

⁹⁷ Dati Eurostat, Esspros.

ne" (65,5%) e gli "assegni di integrazione salariale" (23,4%). La sanità assorbe il 22,6% della spesa previdenziale concentrata nelle categorie "assistenza ospedaliera" (48,2%) e "altri servizi sanitari" (13,3%). Infine, per le prestazioni assistenziali la spesa raggiunge l'8% del totale nazionale beneficiando prevalentemente la categoria "invalidità" (47,7%) con l'82% di "prestazioni agli invalidi civili", segue l'assistenza alle "famiglie" (29,5% della spesa assistenziale) con una netta prevalenza di prestazioni sociali in natura. Soffermandosi sulle prestazioni più significative in termini di peso percentuale, è utile tener conto del coefficiente di pensionamento standardizzato (tabella 5.4) che fornisce una misura significativa dell'incidenza del numero dei beneficiari nelle diverse ripartizioni territoriali depurato dell'effetto della diversa struttura (per età e sesso) della popolazione che vi risiede.

Tabella 5.4 Coefficiente di pensionamento standardizzato dei pensionati (per mille abitanti) e variazione, Anni 2007-2013

Ripartizioni	2007	2013	Variazione % 2007-2013
Italia	260	241	-7,3
Nord-ovest	265	245	-7,7
Nord-est	267	245	-8,1
Centro	254	237	-6,5
Sud	258	241	-6,8
Isole	252	235	-6,9

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Bilanci consuntivi degli enti previdenziali

In rapporto alla popolazione, in particolare, emerge che il numero dei pensionati residenti si è ridotto, tra il 2007 ed il 2013, di circa sette punti percentuali, quale effetto della dilatazione dell'età pensionabile che ha ritardato l'uscita dal mercato del lavoro. La flessione ha riguardato tutte le aree del paese e soprattutto il Nord. Le regioni settentrionali si confermano nel 2013 con un numero di pensionati (265 per mille abitanti il Nord-ovest e 267 per mille abitanti il Nord-est) superiore al dato medio nazionale (241 per mille abitanti) sia a quello riferito alle regioni centrali (237 per mille abitanti) e meridionali (241 per mille abitanti), sebbene il periodo temporale considerato abbia definito una netta convergenza al ribasso tra le macroripartizioni, ridimensionando le prestazioni del Nord. Le regioni con il maggior coefficiente di pensionamento (che coinvolge prevalentemente il genere femminile) si confermano nel 2013 il Trentino A.A. (251,8 per mille abitanti) e l'Emilia Romagna (250,3 per mille abitanti), seppure con un'evidente flessione rispetto al 2007. Minore la proporzione tra pensionati e popolazione residente in Sicilia (231,5 per mille abitanti), nel Lazio (231,8 per mille abitanti) e in Campania (235,7 per mille abitanti) (Istat, 2014).

Nel complesso, le **prestazioni sociali erogate dagli enti di previdenza** (tabella 5.5) nel 2012 sono il 17,3% in più rispetto al 2007. In crescita le prestazioni erogate in tutte le macro ripartizioni con un incremento del 20,2% nel Mezzogiorno, nel periodo 2012-2007 e del 19,5% nell'area Nord-est. Il tasso di crescita 2007-2012 delle

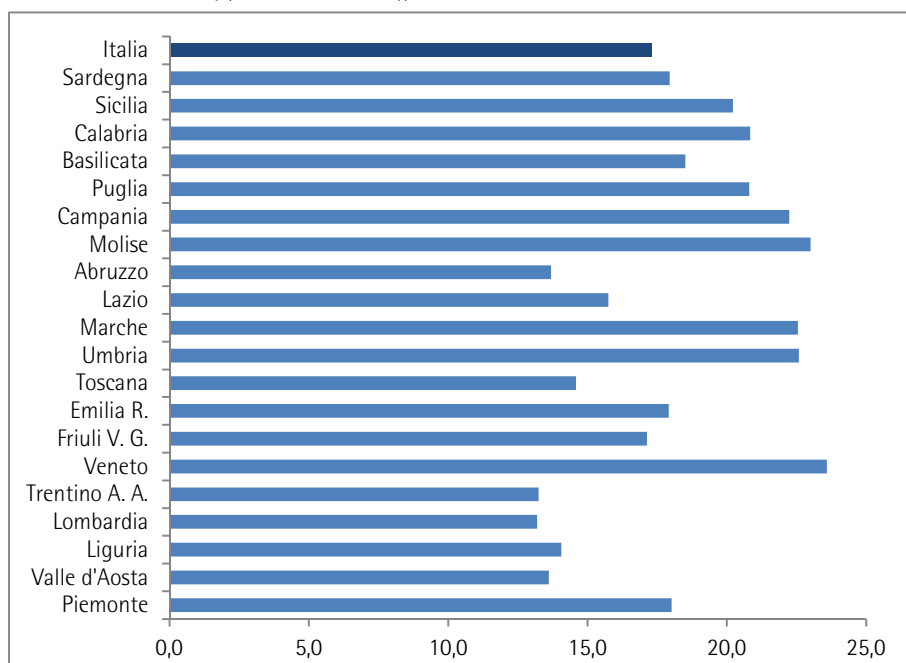
prestazioni sociali erogate dagli enti di previdenza sale in Italia del 17,3% (figura 5.15).

Tabella 5.5 Prestazioni sociali erogate dagli enti di previdenza per macro ripartizione e in Italia in percentuale del PIL, Anni 2007 e 2012 (% e var. %)

Ripartizioni	2007	2012	Variazioni % 2007-2012
Nord-ovest	15,9	18,2	14,3
Nord-est	14,6	17,5	19,5
Centro	16,4	19,1	16,7
Mezzogiorno	19,8	23,8	20,2
Italia	16,6	19,5	17,3

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Bilanci consuntivi degli enti previdenziali

Figura 5.15 Prestazioni sociali erogate dagli enti di previdenza per regione, macro ripartizione e in Italia, (var. % 2007-2012))



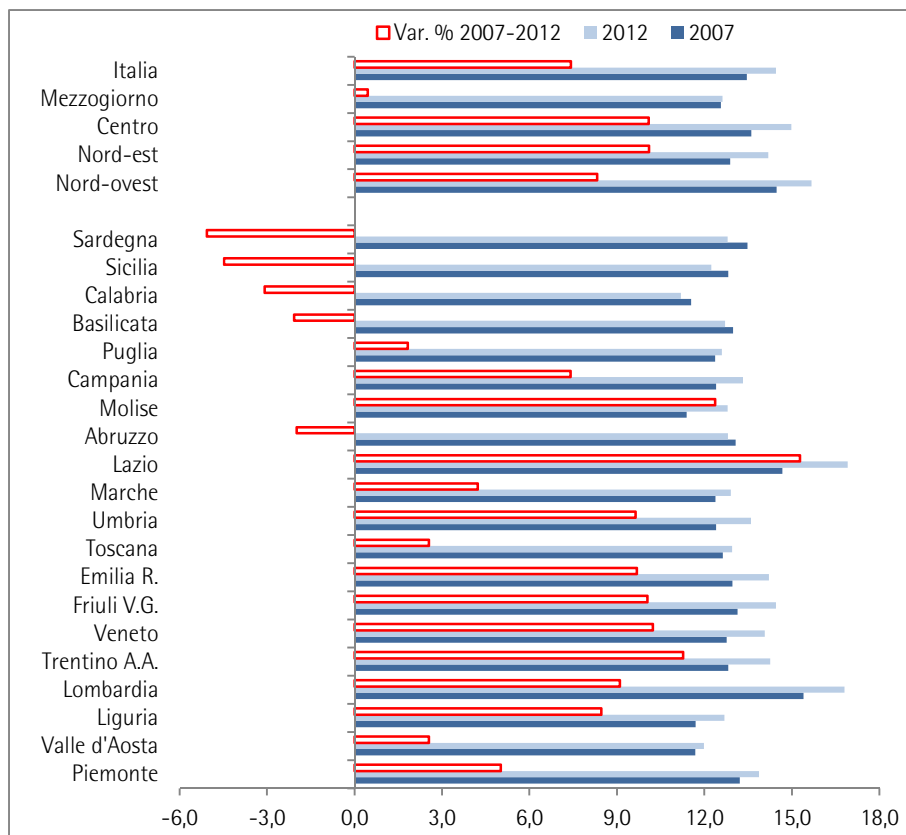
Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, Bilanci consuntivi degli enti previdenziali

Inferiore al dato nazionale la crescita dell'indicatore nella ripartizione Nord-ovest (+14,3%) e nel Centro (+16,7%). In particolare, in Lombardia e in Trentino Alto Adige l'incremento della grandezza indagata risulta inferiore, rispetto al resto delle regioni

e pari a 13,2 punti percentuali. Il Mezzogiorno (+20,2%) indica, invece, insieme con il Nord-est (+19,5%) una crescita delle prestazioni sociali erogate superiore al dato medio nazionale.

Nel periodo 2007-2012 i **contributi sociali riscossi dagli enti previdenziali** in Italia sono aumentati del 7,4% (figura 5.16), rappresentando nel 2012 il 14,5% del PIL (rispetto al 13,5% del 2007).

Figura 5.16 Contributi sociali riscossi dagli enti di previdenza per regione, macro ripartizione e in Italia, Anni 2007 e 2012 (% e var. % 2007-2012)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat, Bilanci consuntivi degli enti previdenziali

Soltanto nel Mezzogiorno (+0,5%) il tasso di crescita della contribuzione sociale segna un trend pressoché invariato, al contrario degli incrementi che si registrano nelle altre macro aree. Crescono nel 2012, rispetto al 2007, le contribuzioni sociali in Campania (+7,4%) e meno intensamente in Puglia (+1,8%). Le restanti regioni del Sud segnano, invece, un decremento del tasso di crescita dell'indicatore, nell'ordine massimo del -5,1% in Sardegna, seguita nel trend negativo dalla Sicilia (-4,5%). La

maggiore crescita in termini di riscossione dei contributi sociali, nella fase temporale considerata, si individua nel Lazio (+15,3%) che conferma anche la prevalenza dell'indicatore rispetto al peso sul PIL (14,7% nel 2007; 16,9% nel 2012).

5.5 Riflessioni conclusive

La lunga crisi economica ha lasciato un'eredità pesante al nostro paese in termini di povertà e sfiducia, determinando uno scivolamento sociale che ha danneggiato soprattutto le fasce più deboli e le classi di età più giovani ed intermedie.

La situazione sociale ha ampliato la geografia delle disuguaglianze e della povertà economica; la riduzione del reddito disponibile ha gravato soprattutto sulle fasce di popolazione più povera determinando un forte incremento della intensità della povertà. Il progressivo peggioramento della situazione sociale è testimoniato anche dallo spostamento verso il basso della distribuzione dei consumi che ha colpito tutte le classi di spesa; sebbene a risentirne maggiormente siano stati gli estremi della distribuzione (Istat, 2015b). Questo andamento simmetrico ha lasciato sostanzialmente stabili le distanze distributive espresse dall'indice del Gini, ovvero la misura sintetica della disuguaglianza dei redditi. Sebbene, per le fasce più povere lo scenario di difficoltà sia stato il riflesso delle carenze della rete di protezione sociale e della vulnerabilità del mercato del lavoro. Sono aumentati gli indici di povertà relativa, soprattutto a danno dei contesti sociali e territoriali strutturalmente più fragili; a tal proposito è però opportuno tener conto che il trend in salita della povertà relativa è mitigato dalla revisione a ribasso degli standard di riferimento che sono commisurati alla spesa media (Jenkins *et alii*, 2013). Mentre l'incidenza della povertà assoluta si è espressa in tutta la sua severità in tutte le aree del paese generando una convergenza al ribasso tra macro ripartizioni.

La contrazione dei livelli di reddito ha colpito le aree più deboli del paese ampliando la fascia di popolazione esposta ai rischi di povertà e diffondendo trasversalmente la percezione di insoddisfazione relativa alla propria situazione economica (Brandolini, 2014). Tutte le aree del paese sono state interessate dagli effetti della crisi, ma sono state danneggiate particolarmente le aree e le classi di popolazione per le quali era già elevata l'incidenza di condizioni di difficoltà, come il Mezzogiorno e le classi di popolazione più giovane ed intermedie. L'insieme di queste conseguenze ha rivelato i punti deboli delle politiche sociali nazionali che hanno evidenziato una insufficiente capacità di sostegno alle famiglie in difficoltà ed alle donne in particolare, mentre le persone già fuori dal mercato del lavoro (oltre 70 anni) hanno patito meno gli effetti della crisi (Inps, 2015). Questo aspetto è confermato dall'analisi delle prestazioni di protezione sociale che mostra come in Italia oltre la metà della spesa (la più alta tra i paesi UE) sia assorbita dalla funzione vecchiaia attraverso il pagamento di pensioni, rendite e liquidazioni per fine rapporto di lavoro. Pertanto, gli interventi relativi al sostegno delle famiglie, alla disoccupazione e al contrasto delle condizioni di povertà ed esclusione sociale risultano marginali ed i più bassi in Europa.

Considerazioni a parte vanno espresse riguardo alla fecondità; per effetto della crisi i tassi di fecondità si sono ridotti nelle aree del paese strutturalmente più fragili, quali il Mezzogiorno, a causa di una limitata partecipazione al mercato del lavoro e di uno scarso sostegno sociale espresso particolarmente dallo scarso sostegno all'infanzia. Infatti, l'offerta pubblica di servizi per l'infanzia in Italia mostra situazioni regionali diverse tra loro in termini sia di spesa che di offerta, ma pur sempre con evidenti carenze soprattutto nel Mezzogiorno.

La crisi finanziaria ha, in sintesi, colpito i nervi scoperti del sistema sociale ed economico italiano presentando dopo anni dal suo inizio una immagine del paese fatta di equilibri instabili dal punto di vista della sostenibilità. Le difficoltà economiche hanno innescato un effetto domino sulla componente sociale gravata da una diffusa percezione di insoddisfazione economica e vulnerabilità. Le problematiche legate all'occupazione, oltre a creare una crisi dei consumi hanno determinato un calo della fecondità, evidente soprattutto nelle aree del Mezzogiorno e un conseguente ulteriore invecchiamento della popolazione. Questo rappresenta in prospettiva un'ulteriore sollecitazione alle prestazioni previdenziali sostenute da una quota di lavoratori sempre più esigua. Il sostegno al mercato del lavoro, alla crescita economica ed ai tassi di fecondità vanno opportunamente affiancati ad interventi di natura sociale in grado di spezzare il circolo vizioso della povertà e delle disuguaglianze per creare opportunità e promuovere benessere e qualità della vita (European commission, 2015). Si fa riferimento ad interventi alternativi ed eterogenei dal momento che molteplici sono i fattori sui quali intervenire con politiche che comprendano incentivi ed adeguati correttivi (Piketty, 2013). A tal proposito l'Unione europea ha messo a punto il pacchetto di investimenti sociali per la crescita e la coesione al fine di contrastare la povertà e l'emarginazione sociale⁹⁸. L'investimento sociale rappresenta una politica volta a rafforzare competenze e abilità delle persone per agevolare la piena partecipazione all'occupazione ed alla vita sociale. La crisi economico finanziaria associata alla evoluzione demografica negativa ha visto incrementare la popolazione anziana e ridursi contemporaneamente le persone in età lavorativa occupate, con un conseguente incremento della povertà e dell'emarginazione sociale. Pertanto, diventa fondamentale da parte dei singoli governi nazionali dell'Unione garantire la sostenibilità e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale nonché di quelli previdenziali attuando riforme *ad hoc*, nonché ribadire l'importanza di un maggiore investimenti in termini di servizi per l'infanzia. Gli obiettivi individuati dalla Commissione europea quali indirizzo delle politiche sociali sono: aumento degli investimenti nel settore sociale; protezione sociale rispondente ai fabbisogni; stabilizzazione dell'economia. Appare evidente, come già anticipato, che si tratta di obiettivi ed azioni dalla forte interdipendenza, sebbene la crisi abbia mostrato che le istituzioni del mercato del lavoro e i sistemi di protezione sociale dispongono di mezzi di rea-

⁹⁸ Cfr. European Commission, 2013. Le azioni previste sono complementari al pacchetto Occupazione, al Libro Bianco sulle pensioni ed al pacchetto Occupazione dei giovani. Inoltre tali azioni rientrano nell'attuazione della politica di coesione 2014-2020, con particolare riferimento al Fondo sociale europeo (Fse), facendo riferimento alla proposta di dedicare almeno il 20% dell'Fse in ciascuno Stato membro a promuovere l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà.

zione allo *shock* molto differenziati. Gli investimenti sociali rafforzano le capacità individuali attuali e future, espletando una funzione prospettica in termini occupazionali e sul fronte dei redditi da lavoro e rappresentano un decisivo fattore di contrasto al rischio di povertà. Va quindi riconosciuto un ruolo sistemico alle politiche sociali tarate sulle specificità dei contesti e sulle circostanze di intervento (fase e durata del ciclo economico, traiettorie di crescita). Valga un esempio su tutti: le strutture di accoglienza per l'infanzia svolgono un ruolo di protezione e rappresentano al contempo un investimento fondamentale sulle competenze nonché sulle sfere dell'integrazione. L'Unione europea cita esplicitamente il caso della Svezia le cui strutture di accoglienza per la prima infanzia hanno consentito di registrare uno dei più elevati tassi di occupazione femminile in Europa, grazie a politiche dell'occupazione adatte alle famiglie ed agli investimenti nei servizi universali di custodia ed assistenza per i figli. Quindi sistemi di protezione sociale ben concepiti che coniughino investimenti sociali, protezione e stabilizzazione migliorano l'efficacia delle politiche sociali a sostegno dell'equità e dell'inclusione sociale. Modernizzare le politiche sociali presuppone un ruolo centrale delle politiche di attivazione e dunque una crescente partecipazione individuale alla società ed all'economia definendo il nuovo equilibrio di un welfare integrato ed in continua evoluzione.

6. Uno sguardo d'insieme ai contesti regionali

6.1 Un'analisi sintetica

Le analisi presentate nei precedenti capitoli hanno mostrato la forte complessità e disomogeneità della situazione italiana, generalmente più critica nelle regioni del Sud. Tuttavia è stato anche mostrato che nella crisi il peggioramento rispetto agli indicatori considerati ha riguardato anche le regioni più dinamiche con variazioni in alcuni casi anche consistenti, rendendo ancor più difficoltosa una lettura lineare dei fenomeni di convergenza.

Al fine di completare la riflessione sui temi affrontati nel presente volume viene presentata un'analisi multivariata con l'obiettivo di evidenziare il posizionamento delle regioni e descriverne le specificità rispetto alle variabili che le rappresentano e caratterizzano maggiormente⁹⁹.

È stata pertanto realizzata un'analisi fattoriale tesa a descrivere in modo sintetico diverse dimensioni a livello regionale. Le dimensioni utilizzate per delineare i differenti contesti territoriali sono quattro: mercato del lavoro, struttura dell'occupazione, competitività del tessuto produttivo, capitale umano, sostenibilità e disuguaglianza.

Queste dimensioni sono state operazionalizzate attraverso un set di variabili (tabella 6.1) e si riferiscono agli ultimi anni disponibili per ciascun indicatore¹⁰⁰.

La prima dimensione si riferisce al mercato del lavoro ed è composta dai principali indicatori che definiscono i livelli di occupazione e disoccupazione, comprese quelli relativi alla componente giovanile e femminile.

La seconda dimensione rappresenta alcune caratteristiche dell'occupazione, soffermandosi su alcuni indicatori di qualità della vita professionale, compresa l'irregolarità del lavoro.

La terza dimensione, invece, identifica alcune specificità del tessuto produttivo, concentrandosi in particolare sugli indicatori relativi alla competitività a livello regionale.

⁹⁹ La tabella 6.1 illustra le fonti dati utilizzate per le analisi qui presentate.

¹⁰⁰ Per consultare gli anni di riferimento ed i valori delle singole variabili si veda la tabella 6.4 alla fine del presente capitolo.

La dimensione del capitale umano, raggruppa variabili relative da una parte all'investimento in istruzione e, dall'altro alla partecipazione ad attività formative, sia per i lavoratori che per i non occupati.

L'ultima dimensione rappresenta l'investimento in termini di welfare (servizi sociali e servizi per l'infanzia), nonché la misura della sostenibilità nel tempo del modello considerando sia i tassi di fecondità che i livelli di disuguaglianza e di povertà.

Tabella 6.1 Dimensioni e indicatori utilizzati

Dimensioni	Indicatori	Fonti
Mercato del lavoro	▪ Tasso di occupazione	Istat-RCFL
	▪ Tasso di disoccupazione	Istat-RCFL
	▪ Disoccupati di lunga durata	Istat-RCFL
	▪ Tasso di inattività femminile, 15 anni e più	Istat-RCFL
	▪ Tasso di disoccupazione dei laureati 15 anni o più	Istat-RCFL
	▪ Giovani Neet di 15-29 anni	Istat-RCFL
	▪ Tasso di disoccupazione 15-29 anni	Istat-RCFL
Struttura dell'occupazione	▪ Incidenza dell'occupazione femminile	Istat-RCFL
	▪ Incidenza del part-time involontario	Istat-RCFL
	▪ Incidenza dei dipendenti a T.D. sul totale dei dipendenti	Istat-RCFL
	▪ Tasso di irregolarità del lavoro	Istat - Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo
	▪ Tasso di natalità delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza	Istat- Registro statistico delle imprese attive
Competitività del tessuto produttivo	▪ Quota di assunzioni con laurea sul totale delle assunzioni previste	Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior
	▪ Addetti alla Ricerca e Sviluppo	Istat - Rilevazione sulla Ricerca e lo Sviluppo
	▪ Numero di imprese per regione	Istat- Registro statistico delle imprese attive
	▪ Numero medio di addetti delle imprese per regione	Istat - Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

segue

Tabella 6.1 segue

Dimensioni	Indicatori	Fonti
Capitale umano	▪ Tasso di istruzione universitaria	Istat-RCFL
	▪ Tasso di scolarizzazione superiore	Istat-RCFL
	▪ Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale	Dati Istat e Miur su abbandoni scolastici
	▪ Indice di attrattività delle università	Istat - Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo
	▪ Adulti che partecipano all'apprendimento permanente	Istat-RCFL
	▪ Non occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione	Istat-RCFL
	▪ Incidenza degli occupati ad alta scolarità	Istat - Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo
Sostenibilità e disuguaglianza	▪ Diseguaglianza dei redditi	Istat-EU-SILC
	▪ Incidenza della povertà relativa	Istat, Indagine sui consumi delle famiglie
	▪ Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati	Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati
	▪ Quota di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia	Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati
	▪ Tasso di fecondità totale	Istat-Iscritti in Anagrafe per nascita

6.2 Risultati e analisi delle dimensioni

Sulla base dell'analisi delle componenti principali è stato possibile individuare la struttura relazionale delle variabili e le dimensioni che caratterizzano i differenti sistemi regionali.

Nello specifico le due dimensioni emerse, che spiegano complessivamente il 70,2% della varianza e che sono in grado di restituire una caratterizzazione a livello regionale sono: 1) Squilibri nel mercato del lavoro e non sostenibilità nel tempo; 2) Dotazione e intensità dell'investimento in capitale umano.

Il primo fattore (che spiega il 59,6% della varianza totale) rappresenta la debolezza della struttura del mercato del lavoro e la non sostenibilità nel tempo del modello (tabella 6.2). A questo fattore sono correlati negativamente tutti gli indicatori che individuano sistemi del lavoro ad alto sviluppo, in cui i principali indicatori del mercato del lavoro si coniugano con un investimento in innovazione e capitale umano da parte delle imprese. Questo stesso fattore è inoltre inversamente correlato con un concetto di sostenibilità del modello nel tempo dato dai livelli di fecondità, di spesa dedicata ai servizi sociali, dalla disponibilità di servizi per l'infanzia e da livelli più bassi di disuguaglianza.

Al contrario si nota un legame positivo con le variabili che identificano in un certo senso alcuni elementi della qualità del lavoro, come ad esempio la quota di part-time involontario o il tasso di lavoro irregolare o l'incidenza della povertà relativa.

Tabella 6.2 Coefficiente di correlazione tra le variabili e la prima componente (Squilibri nel mercato del lavoro e non sostenibilità nel tempo)

Variabili	Coefficienti di correlazione
Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (%)	-0,621
Disuguaglianza dei redditi (Indice di concentrazione di Gini sui redditi netti familiari, esclusi i fitti imputati)	0,739
Incidenza dei disoccupati di lunga durata	0,934
Incidenza dell'occupazione femminile sul totale degli occupati	-0,868
Incidenza della povertà relativa (per 100 famiglie residenti)	0,886
Quota di part-time involontario su lavoratori part-time.	0,938
Incidenza dei dipendenti a T.D. sul totale dei dipendenti	0,549
Giovani Neet di 15-29 anni (%)	0,915
Numero di imprese (per 1,000 abitanti)	-0,860
Numero medio di addetti delle imprese	-0,717
Incidenza delle assunzioni con laurea sul totale delle assunzioni previste	-0,454
Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (%)	-0,842
Spesa per interventi e servizi sociali (in % del PIL)	-0,567
Tasso di disoccupazione 15-29 anni	0,930
Tasso di disoccupazione dei laureati 15 anni o più	0,895
Tasso di inattività femminile, 15 anni e più	0,937
Tasso di natalità delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza	0,905
Tasso di occupazione	-0,946
Tasso di disoccupazione	0,908
Tasso di irregolarità del lavoro	0,858
Tasso di fecondità totale	-0,658
Addetti alla Ricerca e Sviluppo (per mille abitanti)	-0,728

Metodo di estrazione: Principal Component Analysis. Methodo di rotazione: Varimax with Kaiser Normalization (59,6% del totale della varianza spiegata).

Fonte: elaborazione Isfol su banche dati plurime (Cfr. tabella 6.1)

Il secondo fattore (che spiega il 10,6% della varianza totale) individua la dotazione di capitale umano ed è correlato positivamente con tutte le variabili che rappresentano sia i livelli di istruzione che la partecipazione ad attività formative (tabella 6.3), ma anche con la presenza di una maggiore quota di occupati ad alta scolarità. Al contrario questa componente si lega in modo negativo il tasso di abbandono scolastico.

Tabella 6.3 Coefficiente di correlazione tra le variabili e la prima componente (Dotazione e intensità dell'investimento in capitale umano)

Variabili	Coefficienti di correlazione
Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale (%)	-0,757
Indice di attrattività delle università	0,443
Incidenza degli occupati ad alta scolarità sul totale degli occupati	0,774
Non occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione (%)	0,227
Tasso di istruzione universitaria	0,748
Tasso di scolarizzazione superiore	0,798

Metodo di estrazione: Principal Component Analysis. Methodo di rotazione: Varimax with Kaiser Normalization (10,6% del totale della varianza spiegata)

Fonte: elaborazione Isfol su banche dati plurime (Cfr. tabella 6.1)

Proiettando le diverse regioni sul piano fattoriale individuato dalle due componenti, si individuano quattro differenti quadranti che identificano e qualificano i diversi sistemi regionali (figura 6.1).

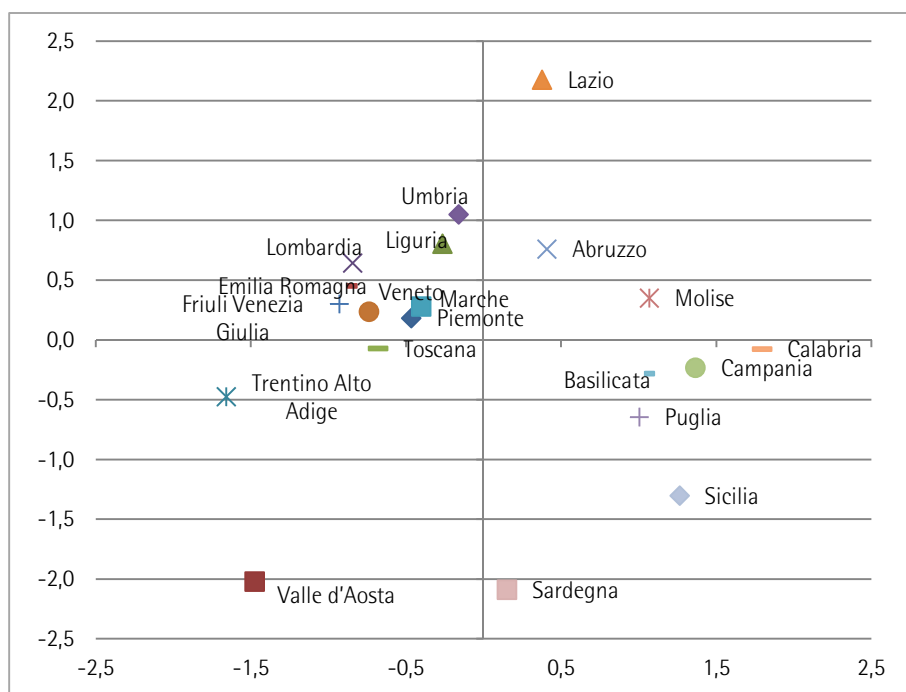
Il primo quadrante in alto a destra comprende solo tre regioni (Lazio, Abruzzo e Molise) in cui si osserva una migliore situazione in termini di capitale umano, ma forti squilibri invece in tema di mercato del lavoro e di sostegno. Queste regioni, in particolare esprimono valori particolarmente ridotti di abbandono scolastico, ma anche elevati tassi di istruzione universitaria e, allo stesso tempo più elevate quote di persone non occupate che partecipano ad attività formative. Nello specifico, il Lazio presenta la più alta incidenza in Italia degli occupati ad alta scolarità sul totale degli occupati; tale evidenza è molto probabilmente imputabile alla consistenza inserimento lavorativo di persone nell'ambito della pubblica amministrazione. Le regioni che si posizionano in questo quadrante, tuttavia, come mostrato, presentano una bassa efficienza del mercato del lavoro ed un minor sostegno all'ingresso ed alla permanenza; in particolare vale la pena evidenziare ad esempio la significativa consistenza della disoccupazione di lunga durata che assume valori molto simili a quelli che si registrano nelle regioni del sud che si identificano come i contesti in cui il fenomeno è maggiormente diffuso e assume una dimensione decisamente preoccupante. Altro elemento particolarmente critico è rappresentato dall'incidenza del part-time involontario, minore rispetto alle regioni del mezzogiorno, ma molto più elevata rispetto alle altre realtà. Delle tre regioni, il Molise è quello (come del resto evidente dal posizionamento nella figura 6.1) in cui gli indicatori del mercato del lavoro sono peggiori

rispetto a Lazio e Abruzzo, soprattutto considerando ad esempio il tasso di occupazione, quello di inattività femminile o anche la quota di giovani Neet o la quota di addetti alla Ricerca & Sviluppo. Va a tal proposito sottolineato che, tra l'altro, il Molise presenta il secondo valore più alto rispetto al tasso di irregolarità del lavoro.

Nel II quadrante in alto a sinistra si delineano i contesti in cui è evidente una maggiore dinamicità del mercato del lavoro, unita anche ad un elevato investimento in capitale umano ed al suo effettivo utilizzo nei contesti professionali. Allo stesso tempo però in questa sezione del piano si collocano le realtà che hanno saputo coniugare un mercato del lavoro più efficiente ad un contesto sociale più equo e di sostegno; un conteso che vede minori livelli di disuguaglianze nei redditi e di povertà relativa delle famiglie.

Va tuttavia ricordato che la crisi ha avuto effetti negativi anche in questi contesti territoriali, in parte rompendo alcune dinamiche positive che caratterizzavano sia il mercato del lavoro, sia il sostegno pubblico ad un modello che fosse sostenibile nel tempo.

Figura 6.1 Proiezione delle regioni sul piano fattoriale (I^a e II^a componente)



Fonte: elaborazione Isfol su banche dati plurime (Cfr. tabella 6.1)

Il III quadrante, in basso a sinistra, presenta le situazioni di quelle regioni in cui il rapporto tra mercato del lavoro, sostegno e sostenibilità nel tempo è positivo, ma

non troppo elevata e la dotazione di capitale umano e l'investimento su di esso. Questi territori, infatti sembrano mostrare una forte dinamicità del mercato del lavoro, tuttavia a scapito di un orientamento verso l'innovazione e la "modernità"; in particolare per il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, infatti si riscontra una minore incidenza dell'occupazione ad elevata scolarità; al contempo Valle d'Aosta e Toscana, mostrano livelli di abbandono scolastico simili a quelli che si registrano nelle regioni del Sud.

Nel IV quadrante in basso a destra si posizionano tutte le regioni del Mezzogiorno e rappresenta di fatto la situazione in cui oltre a non essere evidente un mercato del lavoro in sviluppo e inclusivo (soprattutto per la componente femminile), si delineano situazioni peggiori in termini di povertà e disuguaglianza. Anche guardando ad alcuni elementi di "qualità" dell'occupazione si osserva una certa esasperazione delle situazioni negative (si guardi ad esempio al tasso di irregolarità del lavoro o all'incidenza del part-time involontario), strutturalmente già evidenti prima della crisi ma decisamente peggiorate negli ultimi anni.

A caratterizzare inoltre molte delle regioni del Sud è inoltre il fenomeno sempre più evidente della diminuzione della fecondità che rappresenta la sintesi della sostenibilità del sistema nel medio-lungo periodo e ne mostra fortemente la sua criticità. D'altronde se il decremento della fecondità è lo specchio della mancanza di occasioni di lavoro, è anche conseguenza dell'insufficiente investimento pubblico nei servizi, soprattutto dedicati alla prima infanzia. Tuttavia, come noto, il vero problema aperto rimane quello della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Se negli anni della crisi, come mostrato, è cresciuta l'attività femminile soprattutto per il fenomeno del "lavoratore aggiunto", sarebbe quanto mai opportuno sostenere questa dinamica al fine di evitare che le donne riescano dal mercato del lavoro nel momento in cui la situazione familiare dovesse ristabilirsi.

Tabella 6.4

Composizione del set di variabili utilizzate per l'analisi multivariata

Addetti alla Ricerca e Sviluppo (per 1.000 abitanti)	Incidenza dell'occupazione femminile sul totale degli occupati	Incidenza dipendente a T.D. sul totale dipendenti	Quota di part-time involontario su part-time lavoratori (%)	Numero di imprese per regione (per 1.000 abitanti)	Incidenza della povertà relativa (per 100 famiglie residenti)	Tasso di fecondità totale		Disuguaglianza dei redditi per regione (Indice di Gini)	Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (%)	Tassi di disoccupazione dei laureati 15 anni o più	Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (%)	Numero medio di addetti delle imprese per regione	Tasso natalità imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza	Tasso di occupazione
						2012	2013							
Piemonte	5,5	44,5	11,7	57,8	65,8	5,7	1,4	0,3	27,1	5,5	6,0	4,1	7,5	62,4
Vallée d'Aosta	2,6	45,6	13,7	49,9	81,3	7,1	1,4	0,3	89,2	5,1	6,0	3,1	6,7	66,2
Liguria	4,7	44,7	11,0	59,2	69,4	6,6	1,3	0,3	76,2	4,6	6,3	3,6	7,2	60,7
Lombardia	5,1	43,7	10,1	54,1	71,2	6,4	1,5	0,3	90,0	4,5	6,6	4,9	7,7	64,9
Trentino A.A.	5,3	44,2	16,2	30,1	70,6	4,3	1,6	0,3	78,8	4,1	9,9	4,2	7,1	68,3
Veneto	4,7	42,1	12,4	48,9	71,5	6,6	1,4	0,3	81,4	6,5	5,6	4,2	7,3	63,7
Friuli V.G.	5,5	43,3	12,0	44,7	59,7	6,1	1,4	0,3	100,0	5,9	6,9	4,2	6,7	63,1
Emilia R.	6,2	44,3	14,1	52,6	74,6	4,5	1,5	0,3	87,1	5,7	6,6	4,2	7,6	66,3
Toscana	4,4	44,7	14,4	61,1	77,5	4,8	1,4	0,3	78,7	6,1	6,8	3,4	7,8	63,8
Umbria	3,1	44,3	14,2	64,3	66,5	10,9	1,4	0,3	57,6	8,2	8,4	3,7	7,9	61,0
Marche	3,1	43,9	15,0	57,2	73,4	8,4	1,3	0,3	54,0	7,6	7,1	3,6	7,8	62,4
Lazio	5,9	43,9	11,9	70,3	64,1	8,5	1,4	0,3	28,8	6,7	7,0	4,4	10,0	58,8
Abruzzo	2,2	39,9	16,2	70,3	65,5	15,5	1,3	0,3	60,0	7,2	6,5	3,3	9,6	53,9
Molise	1,6	39,7	12,2	75,1	58,6	19,6	1,2	0,3	22,8	13,9	5,9	2,5	8,9	48,5
Campania	2,5	35,3	15,3	79,7	51,0	23,1	1,4	0,4	33,2	10,8	5,1	2,9	10,3	39,2
Puglia	1,7	35,1	18,7	77,3	54,5	23,9	1,3	0,3	38,4	12,3	4,8	2,9	9,3	42,1
Basilicata	1,6	37,0	15,0	78,2	53,0	22,9	1,1	0,3	32,1	13,0	5,7	2,9	8,9	47,2
Calabria	0,9	36,7	22,4	81,3	48,4	32,4	1,3	0,3	8,8	13,9	5,4	2,5	10,6	39,3
Sicilia	1,7	35,3	19,1	84,7	46,4	32,5	1,4	0,4	34,4	11,1	4,4	2,7	9,8	39,0
Sardegna	2,3	41,2	15,7	76,6	56,2	24,8	1,1	0,3	34,7	9,8	7,4	2,9	8,8	48,6

segue

Tabella 6.4 segue

	Tasso di disoccupazione 15-29 anni	Tasso di inattività femminile 15 anni e più	Giovani Neet 15-29 anni (%)	Tasso di irregolarità del lavoro	Incidenza dei disoccupati di lunga durata	Incidenza delle assunzioni con laurea sulle previsioni	Tasso di disoccupazione	Spesa per interventi e servizi sociali (% Pil)	Incidenza degli occupati ad alta scolarità (%)	Non occupati che partecipano ad attività form. e di istruzione (%)	Tasso di scolarizzazione superiore	Giovani che abbandonano prematuramente percorsi di istruzione e form. (%)	Tasso di istruzione universitaria	Indice di attrattività delle università
	2014	2014	2013	2012	2013	2014	2014	2012	2014	2013	2013	2013	2013	2013
Piemonte	29,3	54,9	22,7	11,3	54,2	16,9	11,3	0,5	19,0	5,3	77,1	15,8	23,3	3,9
Valle d'Aosta	22,7	51,4	19,3	11,4	34,2	16,9	8,9	0,8	16,5	5,7	72,6	19,8	18,7	-129,0
Liguria	32,9	58,9	21,1	12,3	50,5	14,4	10,8	0,5	22,3	6,4	80,9	15,1	27,4	-10,8
Lombardia	20,3	53,7	18,4	7,1	50,8	23,2	8,2	0,4	20,5	5,5	78,1	15,4	25,6	13,5
Trentino A.A.	13,4	50,2	13,3	7,6	30,1	12,6	5,7	0,8	18,3	8,2	77,0	13,9	23,7	10,6
Veneto	18,0	55,4	18,1	8,0	49,9	12,4	7,5	0,4	17,3	5,7	85,3	10,3	19,1	-4,9
Friuli V.G.	22,4	57,4	17,2	10,4	43,6	13,2	8,0	0,8	19,3	7,5	82,9	11,4	26,6	8,6
Emilia R.	23,7	52,8	18,8	7,9	44,8	16,9	8,3	0,5	20,7	5,6	78,6	15,3	27,9	26,3
Toscana	25,9	54,3	19,6	9,0	46,4	11,6	10,1	0,5	19,4	8,6	75,7	16,3	22,9	16,0
Umbria	30,0	56,6	19,0	12,4	47,1	11,8	11,3	0,4	21,9	8,1	83,6	11,9	27,5	14,4
Marche	23,4	55,3	20,5	9,4	50,9	11,0	10,1	0,4	20,0	7,4	80,6	13,9	22,7	0,2
Lazio	34,2	55,5	23,6	10,3	57,1	18,4	12,5	0,5	27,3	8,4	81,7	12,3	27,2	12,9
Abruzzo	31,6	62,8	23,4	14,0	57,7	7,6	12,6	0,3	18,2	8,2	85,6	11,4	23,6	21,6
Molise	40,9	66,7	29,2	24,6	60,1	8,5	15,2	0,2	19,4	7,8	78,5	15,4	23,4	-44,1
Campania	46,4	71,2	36,4	19,3	67,1	12,8	21,7	0,3	20,3	5,7	74,6	22,2	16,3	-11,8
Puglia	44,9	70,4	34,1	18,7	57,9	12,4	21,5	0,4	19,0	5,6	75,3	19,9	20,8	-40,3
Basilicata	37,5	68,8	31,8	22,4	64,0	9,6	14,7	0,4	18,0	7,3	80,7	15,4	21,3	-205,7
Calabria	51,9	70,3	35,6	30,9	64,8	9,6	23,4	0,2	20,4	7,0	78,4	16,4	18,0	-56,0
Sicilia	49,2	72,7	39,7	21,3	64,7	13,6	22,2	0,5	19,1	5,1	68,9	25,8	16,6	-25,0
Sardegna	44,3	62,8	31,8	22,9	55,9	12,2	18,6	1,1	17,0	8,5	65,4	24,7	17,1	-17,6

Fonte: elaborazioni Isfol su banche dati plurime (Cfr. tabella 6.1)

Conclusioni

La programmazione dei fondi europei si è andata sempre più orientando verso lo sviluppo del concetto di convergenza tra paesi. Anche solo guardando alle diverse classificazioni delle regioni questa concettualizzazione appare quanto mai evidente. I diversi piani operativi si sono sostanziati nella divisione dei territori in tre categorie definite: da una parte le regioni con livelli già sufficientemente adeguati relativamente ai diversi indicatori per le quali gli obiettivi di miglioramento riguardano la competitività; dall'altra le realtà ancora distanti da valori "accettabili" su cui si deve investire nell'ottica della convergenza. Infine sono individuate le regioni in transizione che, rispetto agli indicatori utilizzati, si collocano in una "terra di mezzo".

Questa classificazione, lungi dall'essere un costrutto puramente teorico ha come conseguenza quella di una diversificazione sostanziale in termini di risorse destinate, obiettivi da raggiungere e attori coinvolti.

Negli anni della crisi economica tuttavia molto è cambiato, se pur partendo da condizioni strutturali di forte distanza tra i territori.

Come evidenziato nell'introduzione del presente volume a caratterizzare i percorsi di convergenza possono contribuire processi tra loro anche molto in contraddizione e determinati anche dall'intensità con cui di realizzano tali processi.

Le analisi presentate in questo volume, fanno pensare che il processo di convergenza iniziato negli anni precedenti la crisi si sia in parte interrotto. A determinare questa situazione sembrano intervenire due elementi che in modo congiunto interagiscono. Da una parte un peggioramento nei principali indicatori relativi alle regioni più sviluppate, ma dall'altro un aggravamento della situazione delle regioni già in difficoltà. Sul fronte occupazionale si osserva un aumento delle distanze tra le diverse realtà territoriali e un sostanziale inasprimento di alcuni fenomeni che nel tempo sono diventati quasi cronici, tendenzialmente dovuto proprio alle caratteristiche strutturali del tessuto produttivo e del mercato del lavoro. In particolare va segnalato il decremento del tasso di occupazione nel periodo della crisi che ha riguardato ad esempio Campania, Calabria e Sicilia, ma anche la crescita del part-time involontario maggiormente evidente nel Mezzogiorno.

In questo quadro il sistema delle politiche del lavoro ha risposto in modo "omogeneo" rispetto ai disequilibri territoriali. È evidente che le politiche passive abbiano assunto un ruolo di primo piano, sia per il progressivo disinvestimento in quelle attive,

sia per far fronte alla crescita del volume dei disoccupati. Tuttavia emergono due modelli distinti. Nelle regioni del Nord in linea generale si osserva una concentrazione di interventi in tema di Cassa integrazione guadagni per quanto riguarda le politiche passive e del ricorso all'apprendistato sul fronte delle politiche attive. Al contrario nelle regioni del Sud è maggiore il sostegno in termini di indennità di disoccupazione e l'utilizzo delle agevolazioni destinate alle assunzioni. Le regioni del Centro si collocano in una situazione intermedia.

È evidente comunque le politiche del lavoro non siano state in grado di contenere gli effetti negativi della crisi e questo anche in ragione del fatto che, come ampiamente sottolineato la componente delle politiche passive abbia sostanzialmente assorbito gran parte delle risorse disponibili. Da questo punto di vista il rilancio del ruolo delle politiche attive, nonché il loro collegamento anche a quelle passive può costituire un elemento di forza al fine di costruire sinergie tra i diversi interventi e soprattutto interrompere il processo di ampliamento delle divergenze tra i territori.

In materia di convergenza tra regioni l'unico tema su cui al contrario si denota un certo miglioramento è quello del capitale umano. Da questo punto di vista due fattori incidono in modo particolare: da una parte la storica tendenza verso l'innalzamento dei livelli d'istruzione e il maggiore investimento in istruzione che riguarda tutti i territori (anche se con intensità differenti); dall'altra la diminuzione della mobilità per motivi di studio che genera un miglioramento ad esempio in termini di attrattività delle università soprattutto nelle regioni del meridione. Da questo punto di vista sembra sempre più opportuno affrontare la questione del capitale umano, soprattutto nell'ambito del percorso di costruzione di politiche del lavoro efficaci. Nelle regioni del Sud è aumentato l'investimento in istruzione, tuttavia proprio in questi territori è decisamente ridotta la capacità di valorizzazione del capitale umano. Il tessuto produttivo italiano come noto fatica ad allocare in modo ottimale gli occupati e con la crisi è cresciuto in modo esponenziale anche il fenomeno dell'*over-education*. Questa difficoltà riguarda maggiormente le regioni del Sud in cui la debolezza del tessuto produttivo locale (tranne alcuni casi di eccellenza) è particolarmente evidente. Dunque non tener conto del tema dei rendimenti del capitale umano sul mercato del lavoro quando si affronta la questione dell'implementazione di politiche del lavoro potrebbe costituire un fattore che aggiunge criticità nei mercati del lavoro più deboli. Nel medio periodo, infatti, i territori del Mezzogiorno "produrranno" più laureati rispetto a prima, ma le difficoltà di trovare un'occupazione nel territorio in cui si è conseguito un titolo di studio comporteranno un accrescimento della perdita di capitale umano e quindi un ridimensionamento dell'effetto positivo in termini di convergenza dato dal maggiore investimento in istruzione. Questa perdita potrebbe essere contenuta anche intervenendo sul fronte degli investimenti sia pubblici che privati in innovazione e ricerca & Sviluppo, così come più volte sostenuto a livello europeo.

Un ruolo importante è rappresentato dalle politiche di coesione e dagli strumenti messi a disposizione dalla nuova programmazione europea che hanno proprio come obiettivo quello della diminuzione della distanza tra le regioni. Tuttavia anche su questo fronte è opportuno fare delle attente riflessioni, soprattutto per quanto ri-

guarda i risultati in termini di spostamento dei territori tra le "categorie" costruite come riferimento per l'assegnazione dei finanziamenti. Nel passaggio dalla programmazione 2007-2013 a quella 2014-2020 oltre il 10% delle regioni europee ha migliorato il proprio posizionamento, ma circa l'80% è rimasto stabile nella classificazione di partenza e per quasi il 10% si è osservata una discesa verso una la categoria dei territori meno sviluppati¹⁰¹. È ovvio che su questi dati pesi fortemente l'effetto della congiuntura, ma per le regioni Italiane sembra esserci stato un blocco nel miglioramento non riscontrabile negli altri paesi europei¹⁰². In altri Stati, infatti, si osserva una maggiore dinamicità; è questo ad esempio il caso della Spagna in cui per tre delle quattro regioni dell'obiettivo convergenza si osserva un passaggio in positivo ad un altro raggruppamento. Per quanto riguarda l'Italia, invece, tutte le quattro regioni italiane dell'ex obiettivo Convergenza sono confluite nella categorie delle "meno sviluppate" e vi è stato un peggioramento per quanto riguarda due regioni che prima rientravano nell'obiettivo competitività e che ora si trovano nella categoria "in transizione" (Abruzzo e Molise).

Uno degli elementi che ha anche contribuito a non produrre miglioramenti sostanziali in Italia è da più parti attribuito alla frammentazione degli interventi che non consente di sviluppare una visione d'insieme, ma anche ad un sottoutilizzo delle risorse europee stanziare. In questo senso è opportuno ribadire quanto sia fondamentale riattivare una visione d'insieme e di sinergia tra gli interventi che possa effettivamente incidere sulla crescita dei territori, anche in relazione alle nuove caratteristiche che questi vanno assumendo.

¹⁰¹ Si veda a tal proposito IPRES, Rapporto Puglia 2015, Bari, Cacucci Editore, <http://goo.gl/KiV7At>.

¹⁰² *Idem*.

Bibliografia

Introduzione

- Tarrow S., *Between center and periphery: grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977
- Rokkan S., Urwin D. W., *Economy, Territory, Identity. Politics of West european peripher-ies*, London, Sage, 1983
- Leonardi R., *Convergence, cohesion and integration in the European Union*, London, St. Martin's Press, 1994
- Commissione europea, *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE. Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014 <<http://goo.gl/pUXit8>>

Capitolo 1

- ANVUR, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, Roma, ANVUR, 2014, <<http://goo.gl/qiZfuy>>
- Barbier J.C., Nadel H., *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, Roma, Donzelli, 2003
- Cegolon A., *Il valore educativo del capitale umano*, Milano, Franco Angeli, 2012
- Centra M., Curtarelli M., Gualtieri V., *Il rendimento del capitale sociale e del capitale umano per le giovani generazioni*, "Economia & lavoro", n.1, 2013, pp. 121-140
- Centra M., Curtarelli M., Gualtieri V., *(Im)mobilità sociale e overeducation: il caso italiano*, Paper for the Espanet Conference *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Milano, 29 Settembre-1 Ottobre 2011 <<http://goo.gl/lrgiU0>>
- Cipollone P., Sestito P., *Il capitale umano*, Bologna, Il Mulino, 2010
- CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*, Roma, Cnel, 2014
- Dispersione nella scuola secondaria superiore statale*, "Tuttoscuola", Dossier, giugno 2014 <<http://goo.gl/00ZxCc>>
- Finocchietti G. (a cura di), *Settima indagine Eurostudent. Le condizioni di vita degli studenti universitari 2012-2015*, Roma, AsRui, 2015 (Universitas Quaderni, 29)
- Isfol, Baronio G. (a cura di), *Monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Roma, Isfol, 2014 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Isfol, *XV Rapporto sulla Formazione continua - Annualità 2013 -2014*, Roma, Isfol, 2015

Isfol, Mandrone E., Radicchia D. (a cura di), *Indagine Plus - Il mondo del lavoro tra forma e sostanza. Terza annualità*, Roma, Isfol, 2012 (I libri del Fondo sociale europeo, 167)

Isfol, Ricci A. (a cura di), *Mercato del lavoro, capitale umano ed imprese. Una prospettiva di politica del lavoro*, Roma, Isfol, 2013 (I libri del Fondo sociale europeo, 184)

Istat, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Istat, 2015 <<http://noi-italia2015.istat.it/>>

Istat, *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, Roma, Istat, 2012 <<http://goo.gl/JwEOj4>>

Miur - Ufficio di Statistica, *Focus "La dispersione scolastica"*, Miur, 2013, <<http://goo.gl/uugE5P>>

MIps - Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (a cura di), *Quarto Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, MIps, 2014, <<http://goo.gl/Z26Ren>>

Mocetti, S. *Educational Choices and the Selection Process Before and After Compulsory School*, "Education Economics", n.20, 2012, pp. 189-209

Nosvelli M., *La misurazione del capitale umano: una rassegna della letteratura*, "Working Paper Ceris-Cnr", n.2, 2009

OECD, *The well-being of Nations. The role of human and social capital*, OECD, Paris, 2001

Trento S., *Innovazione e crescita delle imprese nei settori tradizionali*, "CSC Working Paper", n.57, luglio 2007, pp. 2-47 <<http://goo.gl/osh8qD>>

Viesti G., *È sparito il Sud: la compressione selettiva e cumulativa dell'università italiana*, "Roars", 6 settembre 2015 <<http://goo.gl/VTrXdU>>

Capitolo 2

Annoni P., Dijkstra L., *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013 <<http://goo.gl/JwsKjI>>

Commissione europea, *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE. Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014 <<http://goo.gl/pUXjt8>>

Eurobarometer, *Corruption. Report*, Bruxelles, 2014 (Special Eurobarometer 397) <<http://goo.gl/eAmkFF>>

European Commission, *Recommendation for a Council Recommendation on the 2015, National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Italy*, COM(2015) 262 final, 13/05/2015 <<http://goo.gl/uw7B20>>

European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European parliament EU anti-corruption report*, COM(2014) 38 def, 3/02/2014 <<http://goo.gl/OokUdj>>

Eurostat, *Key figures on European business with a special feature on SMEs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011 (Eurostat Pocketbooks) <<http://goo.gl/1kyEG2>>

Istat, *Rapporto Annuale 2015. La situazione del Paese*, Roma, Istat, 2015 <<http://goo.gl/gNv16x>>

- Istat, *Rapporto Annuale 2014. La situazione del Paese*, Roma, Istat, 2014 <<http://goo.gl/WBRi1V>>
- Istat, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Roma, Istat, 2014b
- Rodriguez-Pose A., Garcilazo E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, Paris, Oecd, 2013 (Oecd Regional Development Working Papers, 12)
- Rothstein B., *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 2011
- World Bank, *Doing Business 2014. Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington DC, World Bank Group, 2013 <<http://goo.gl/eBPD9F>>

Capitolo 3

- Cnel - Commissione speciale dell'Informazione (III), *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*, Roma, Cnel, 2014 <<http://goo.gl/uPIWFs>>
- Commissione europea, *Comunicazione della commissione al consiglio europeo, Un piano europeo di ripresa economica*, COM(2008) 800, 26/11/2008 <<http://goo.gl/ip26Sr>>
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Risultati della consultazione pubblica sul Libro Verde della Commissione "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"*, COM(2007) 627 definitivo, 24/10/2007 <<http://goo.gl/atxTJz>>
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo" I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo*, COM(2007) 725, 20/11/2007 <<http://goo.gl/7che0Z>>
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Verso principi comuni di flessicurezza. Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, COM(2007) 359 definitivo, 27/6/2007 <<http://goo.gl/YlyZV>>
- Commissione europea, Consiglio dell'Unione europea, *Rapporto congiunto 2005/2006 sull'occupazione. Posti di lavoro numerosi e di migliore qualità: realizzare le priorità della Strategia Europea per l'Occupazione*, Bruxelles, gennaio 2006
- Commissione europea, *Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"*, COM(2006) 708 definitivo, 22/11/2006 <<http://goo.gl/Ow3MUE>>
- Council of the european Union, *Towards Common Principles of Flexicurity. Council Conclusions*, 6 dicembre 2007 <<http://goo.gl/6ojKxD>>
- Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, (2005/600/CE) <<http://goo.gl/zt7qmq>>
- Dell'Aringa C., *Disoccupazione strutturale e labour hoarding. Un confronto internazionale*, "Osservatorio Isfol", n.1, 2011

- Department for Work and Pensions, *The Jobcentre Plus Offer: Final evaluation report*, UK Government, 2013 (Research Report, 852) <<http://goo.gl/qi4BqW>>
- European Commission-Employment, Social affair and Inclusion, *A descriptive analysis of the EU Labour Market Policy (LMP) Statistics*, European union, 2015 (Analytical Web Note,1)
- Eurostat, *Labour market policy statistics. Methodology 2013*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2013 <<http://goo.gl/7uqTBN>>
- Isfol, *Il ruolo delle città nella governance multilivello delle politiche occupazionali. Una ricognizione su alcune Città del Mezzogiorno*, Roma, Isfol, 2006 (TemieStrumenti. Studi e Ricerche, 31)
- Isfol, Baronio G. (a cura di), *Monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Roma, Isfol, 2014 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Isfol, Bergamante F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Roma, Isfol, 2014 (Occasional paper, 13)
- Isfol, De Vincenzi R., Irano A., Sorcioni M. (a cura di), *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'accordo Stato-Regioni 2009-2012. Volume 1*, Isfol, Roma, 2014 (I libri del Fondo sociale europeo,186)
- ItaliaLavoro, *Confronto europeo sulle misure di politica del lavoro contro la crisi occupazionale. Primo workshop internazionale*, Roma, 24-25 marzo 2010 <<http://goo.gl/RBXZUR>>
- Martini A., Mo Costabella L., Sisti M., *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma, Formez, 2006 <<http://goo.gl/C9FhDU>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali -- Ufficio di Statistica, *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro. Anno 2014*, "Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro", n.7, settembre 2015
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Dalla garanzia giovani al rilancio delle politiche attive del lavoro: realizzazioni e piani per il 2014-2015, Procedure informative - Audizione del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Prof. Enrico Giovannini, presso la Commissione lavoro del Senato sulla Garanzia per i Giovani e le politiche attive del lavoro*, 14 gennaio 2014a <<http://goo.gl/YyLwFf>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Gli ammortizzatori sociali: il sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del posto di lavoro*, Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro - Quaderno n.2, 2014b <<http://goo.gl/f1Elo3>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali -- Ufficio di Statistica, *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro. Anno 2012*, "Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro", n.6, settembre 2014c
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Inps, Istat, *Rapporto sulla coesione sociale. Anno 2013*, 2014d, <<http://goo.gl/6rYWHI>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali -- Ufficio di Statistica, *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro. Anno 2011*, "Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro", n.5, settembre 2013
- Parlamento europeo, *Modernizzare il diritto del lavoro per Rispondere alle sfide del XXI Secolo*, Risoluzione del Parlamento europeo 11 luglio 2007 <<http://goo.gl/m43tpe>>
- Parlamento europeo, *Principi comuni di flessicurezza*, Risoluzione del Parlamento europeo 29 novembre 2007 <<http://goo.gl/EWd1Bz>>

- Sapir A., *Globalisation and the Reform of European Social Models. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005*, Brussels, Bruegel, 2005 (Bruegel Policy Contribution) <<http://goo.gl/CeAKEP>>
- Senato della Repubblica, *Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da una iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, Cnel*, su "Il Lavoro che cambia", marzo 2009 <<http://goo.gl/A2fDqJ>>
- Vattai S., Vogliotti S., *Welfarestate. Parte 1. Modelli di Welfare state in Europa*, Bolzano, IPL, 2014 <<http://goo.gl/gMnhLp>>

Capitolo 4

- Agnoli M. S., *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani Neet*, Milano, Franco Angeli, 2015
- Ambrosini M., Coletto D., Guglielmi S., *Perdere e ritrovare il lavoro. L'esperienza della disoccupazione al tempo della crisi*, Bologna, Il Mulino, 2014
- Antonini E., *Giovani senza. L'universo Neet tra fine del lavoro e crisi della formazione*, Milano, Mimesis, 2014
- Baratta L., Favasuli S., *Storia breve delle donne nella crisi economica. Breadwinner al femminile*, "Linkiesta", 7 gennaio 2014, <<https://goo.gl/J9iRJB>>
- Barbieri P., Fullin G. (a cura di), *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*, Bologna, Il Mulino, 2014
- Bazzanella A., Buzzi C. (a cura di), *Fare politiche con i giovani. Letture e strumenti*, Milano, Franco Angeli, 2015
- Bergamante F., *La modulazione dei tempi di lavoro*, "Osservatorio Isfol", n.2, 2011
- Bergamante F., Baronio G., *La conoscenza inutilizzata: l'overeducation in tempo di crisi*, in Isfol, Baronio G. (a cura di), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Roma, Isfol, 2014 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Berlingieri F., Bonin H., Sprietsma M., *Youth Unemployment in Europe. Appraisal and Policy Options*, Robert Bosch Stiftung/Centre for Economic European Research, 2014
- Berta G., *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, Bologna, Il Mulino, 2015
- Cerea G., *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, Franco Angeli, 2014
- Ciarini A., *Le politiche sociali nelle regioni italiane: costanti storiche e trasformazioni recenti*, Bologna, Il Mulino, 2013
- Colasanto M. (a cura di), *Una sfida da vincere. Lineamenti storici della partecipazione dei lavoratori in Italia*, Roma, Edizioni Lavoro, 2008
- Conti E. et al., *I Giovani tra istruzione e lavoro*, in IRPET, *La condizione giovanile ai tempi della crisi*, Firenze, IRPET, 2013 <<http://goo.gl/SNR3Gv>>
- Corti M., *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, Vita e Pensiero, 2012
- Cnel - Commissione speciale dell'Informazione (III), *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*, Roma, 2014 <<http://goo.gl/EEt25C>>
- Cnel - Commissione speciale dell'Informazione (III), *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013*, Roma, 2013 <<http://goo.gl/1LRmzQ>>
- Del Punta R., *Diritto del Lavoro*, Milano, Giuffrè, 2014

- Dell'Aringa C., Lucifora C., *Il mercato del lavoro in Italia. Analisi e politiche*, Roma, Carocci, 2009
- European Commission, *Draft joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2015*, COM(2014) 906 final 28/11/2014 <<http://goo.gl/Z0b0iP>>
- Ferrucci G., Galossi E., *Il mercato del lavoro immigrato negli anni della crisi*, Ires-Cgil, 2013 <<http://goo.gl/GUviDx>>
- Gosetti G., *Lavoro e lavori. Strumenti per comprendere il cambiamento*, Milano, Franco Angeli, 2011
- Gosetti G., *Lavoro frammentato, rischio diffuso. Lavoratori e prevenzione al tempo della flessibilità*, Milano, Franco Angeli, 2012
- Gumbrell Mc-Cormick R., Hyman R., *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- Isgol, Canal T. (a cura di), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, Roma, Isgol, 2016 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Isgol, Bergamante F. e al., *La dinamica dei contratti di lavoro nello scenario delle politiche per l'occupazione: il biennio 2013-2014. I trim 2013-IV trim 2014 -Evidenze ricavate dal Sistema informativo sulle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali*, Isgol, 2015 <<http://goo.gl/B51eM5>>
- Isgol, Baronio G. (a cura di), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, Roma, Isgol, 2014 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Isgol, *Lavoratori autonomi: identità e percorsi formativi. I risultati di un'indagine qualitativa*, Roma, Isgol, 2013 (I libri del Fondo sociale europeo, 176)
- Isgol, Bergamante F. (a cura di), *Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità*, Roma, Isgol, 2011 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Istat, *Rapporto Annuale 2015. La situazione del Paese*, Roma, Istat, 2015a <<http://goo.gl/gNv16x>>
- Istat, *Rapporto Noi Italia, 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, 2015b <<http://goo.gl/sKpCuH>>
- Istat, *Annuario statistico italiano 2014*, Roma, Istat, 2014 <<http://goo.gl/xJBQQf>>
- Istat, *Rapporto Annuale 2014. La situazione del Paese*, Roma, Istat, 2014a <<http://goo.gl/lvKdBr>>
- Istat, *Rapporto Noi Italia, 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, 2014 <<http://goo.gl/fSwixS>>
- Marini D., *Le metamorfosi. Nord Est: un territorio come laboratorio*, Venezia, Marsilio Editori, 2015
- Moretti E., *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2013
- Padovani R., *Una logica "di sistema" per il rilancio competitivo del Mezzogiorno e del Paese*, Intervento alla XXXVI Conferenza AISRe *L'Europa e le sue regioni. Disuguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività*, Cosenza, settembre 2015
- Pastore F., *I giovani e la crisi economica. Capire per ricostruire la speranza*, s.l., Youcanprint, 2014
- Palidda R. (a cura di), *Vite flessibili. Lavori, famiglie e stili di vita di giovani coppie meridionali*, Milano, Franco Angeli, 2009
- Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013

- Reyneri E., Pintaldi F., *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013
- Roggerone F., *Il lavoro che non c'è. Disoccupati, inoccupati, Neet: come affrontare la perdita o mancanza del posto di lavoro*, Roma, Castelvecchi, 2014
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli, 2015
- Sartori A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Rimini, Maggioli, 2013

Capitolo 5

- Andres H. J., Schulte K. *Poverty risks and the life cycle: the individualization thesis reconsidered*, in Andres H. J. (ed. by), *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate, 1998
- Ansell C. K., Di Palma G., *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004
- Atkinson A., *The economics of inequality*, London, Oxford University Press, 1975
- Atkinson A., *On the measurement of poverty*, "Econometrica", n.4, 1987, pp.749-764
- Atkinson A., *Poverty, Statistics and Progress in Europe*, in Teekens R., B.M.S. van Praag (ed. by), *Analysing Poverty in the European Community*, Luxemburg, Eurostat News Special Edition, 1990, pp. 27-44
- Badiali E., *Crisi economica e nuove povertà*, "LIB21", s.l., s.d. <<http://goo.gl/Mxb2GS>>
- Baldini M., Toso S. *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2004
- Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, "Supplemento al Bollettino statistico – Indagini campionarie", n. 3, 2015 <<http://goo.gl/z55EAI>>
- Barca F., *Un'agenda per la riforma della politica di coesione – Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*, 2010 <<http://goo.gl/ey0Hsw>>
- Bergamante F., *Le ragioni dell'inattività di ritorno. Caratteristiche dell'esperienza lavorativa e work life balance*, in Isfol, Pistagni R. (a cura di), *Perché non lavori? I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, Roma, Isfol, 2010(I libri del Fondo sociale europeo)
- Brandolini A., *Il Grande Freddo. I bilanci delle famiglie italiane dopo la Grande Recessione*, in Fusaro C. e Kreppel A. (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, 2014
- Carbonaro G., *Nota sulla scala di equivalenza*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri-Commissione di indagine sulla povertà, *La povertà in Italia - Studi di base*, Roma, 1985
- Catalbiano C., *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, "Impresa Sociale", n. 1, 2004, pp. 101-124
- Centra M., Cutillo M., Gualtieri V., *Un'analisi gerarchica sull'inattività femminile in Italia*, contributo presentato al XXIV Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, Università degli Studi di Sassari, 24-25 settembre 2009 <<http://goo.gl/YGATpV>>

- Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Proposta di relazione congiunta per il 2009 sulla protezione e sull'inclusione sociale*, COM(2009) 58 definitivo 13/2/2009 <<http://goo.gl/PMKy3u>>
- Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino, 1999
- Corbetta P., Gasperoni, G. e Pisati M., *Statistica per la ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino, 2001
- D'Addio A. C., Mira d'Ercole M., *Trends and determinants of fertility rates in OECD countries. The role of policies*, "Oecd Social, Employment and Migration Working Papers", n. 27, 2005
- Del Boca D., Pasqua S., Pronzato C., *Employment and Fertility Decisions in Italy, France and the U.K.*, CHILD (Child Working paper, 8) <<http://goo.gl/ASrclJ>>
- De vita L., Santomieri K., *Quando il lavoro part-time incontra la precarietà*, Paper presentato al Convegno *Genere e precarietà*, Trento, 13-14 novembre 2009
- Desai M., Anup S., *An Econometric Approach to the Measurement of Poverty*, "Oxford Economic Papers", n.3, 1988, pp. 505-522
- Devicienti F., *Poverty persistence in Britain: a multivariate analysis using the BHPS, 1991-1997*, "Journal of Economics Supply", n. 1, 2002, pp.307-340
- Dommermuth L., Klobas J., Lappegård T., *Now or later? The theory of planned behaviour and fertility intentions*, Milano, Dondena, 2009 (Working Papers, 20)
- Esping-Andersen G., *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990
- European commission, *Breaking the vicious circle of poverty and deprivation*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015
- European Commission, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*, COM (2013) 83 def., 20/02/2013, <<https://goo.gl/LGiEIQ>>
- Facchini C. (a cura di), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2008
- Federici N., *Procreazione, famiglia, lavoro della donna*, Torino, Loescher, 1984
- Gilligan C., *In a different voice: psychological theory and women's development*, Cambridge, Harvard University Press, 1992
- Giraldo A., Mazzucco S., Michielin F., *Il ruolo del reddito nelle decisioni di fecondità*, 2004 <<http://goo.gl/qGzfDh>>
- Gorreri C., Quagliotti E. Pezzani D. (a cura di), *Obiettivo Inclusione sociale - Le politiche di coesione dell'Unione europea - Prof. Wolleb*, 16 ottobre 2009 - slide, <<http://goo.gl/2JAI7F>>
- Halman L., *The European Values Study. A Third Wave. Sourcebook of the 1999/2000 European Values Study Surveys*, Tilburg, EVS/WORK - Tilburg University, 2001
- Heckman J.J., *Skills Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, "Science", vol. 321, , 2006, pp. 1900-1902 <<http://goo.gl/PRmovF>>
- Hobson B., Duvander A., Halden K., *La conciliazione degli uomini e delle donne. Capacità e pratiche*, "La Rivista delle Politiche Sociali", n.2, 2009
- Inps, *Rapporto annuale 2014*, Roma, Inps, 2015 <<http://goo.gl/mcdYmP>>
- Islol, Bergamante F. (a cura di), *Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità*, Roma, Islol, 2011 (I libri del Fondo sociale europeo)

- Isfol, Pistagni R. (a cura di), *Perché non lavori? I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, Roma, Isfol, 2010 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Isfol, Rustichelli E. (a cura di), *Rompere il cristallo. I risultati di una indagine Isfol sui differenziali retributivi di genere in Italia*, Roma, Isfol, 2010 (I libri del Fondo sociale europeo)
- Istat, *Bilanci consuntivi degli enti previdenziali -- Anno 2013*, Istat, 2015a <<http://goo.gl/KE5A31>>
- Istat, *La povertà in Italia*, Istat, 2015b <<http://goo.gl/cmv4xv>>
- Istat, *Noi Italia - Condizioni economiche delle famiglie*, 2015c <<http://goo.gl/1YJKb8>>
- Istat, *Trattamenti pensionistici e beneficiari: approfondimenti territoriali di genere. Anno 2013*, Istat, 2015d <<http://goo.gl/5U5rXP>>
- Istat, *BES 2014. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, 2014 <<http://goo.gl/smqPqO>>
- Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*, Roma, Istat, 2013
- Jappelli T., *Il Nobel per l'economia di Angus Deaton*, "lavoce.info", 13 ottobre 2015 <<http://goo.gl/T00KOn>>
- Jenkins S. P. et. alii, *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- Jenson J., *As the European Union begins to play with LEGO®, what are the consequences for women?*, Intervento al meeting dell'European Studies Association, Montreal, 17-19 may 2007 <<http://goo.gl/2944Vc>>
- Jenson J., Denis S., *Building blocks for a new social architecture. The LEGOTM paradigm of an active society*, "Policy & Politics", n.34, 2006, pp. 429-451
- Lesthaeghe R., Surkyn J., *Cultural and economic theories of fertility change*, "Population and Development Review", n.1, 1988, pp. 1-45
- Lesthaeghe R., *A century of demographic and cultural change in Western Europe: an exploration of underlying dimensions*, "Population and Development Review", n.3, 1983, pp. 411-435
- Liberace P., *Contro gli asili nido. Politiche di conciliazione e libertà di educazione*, Soveria Manelli, Rubbettino, 2009
- Maretti M., *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Milano, Franco Angeli, 2008
- Myrskylä M., Kohler H.P., Billari C., *Advances in development reverse fertility declines*, "Nature", vol. 460, 2009
- Paci M., *Nuovi rischi, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino, 2005
- Piazza M., *Conciliazione: necessità di un salto concettuale*, in Poggio B., *L'isola che non c'è. Pratiche di genere nella pubblica amministrazione tra carriere, conciliazione e nuove precarietà*, Atti del convegno 25-26 ottobre 2007, Trento <<http://goo.gl/SmxmfO>>
- Piazza M., *Battere il tempo*, Milano, Franco Angeli, 2006
- Pieretti, G. *Per una cultura dell'essenzialità*, Milano, Franco Angeli, 2009
- Piketty T., *Le Capital au XXI siècle*, Paris, Seuil, 2013
- Politecnico di Milano, *Milano, tra coesione sociale e sviluppo. Rapporto Milano sociale 2006*, luglio 2006 <<http://goo.gl/w5feHl>>

- Pollini G., *Il valore della famiglia in Italia ed in Europa tra continuità e cambiamento*, in *Ri-conoscere la famiglia: quale valore aggiunto per la persona e la società? Decimo rapporto Cisf sulla famiglia in Italia*, Milano, Edizioni San Paolo, 2007
- Pruna M.L., *Donne al lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2007
- Putnam R.D., *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, Il Mulino, 2004
- Ranci C., *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, "Rassegna italiana di sociologia", n. 4, 2002
- Regini M., Rayneri E., *Economia e lavoro nelle regioni forti d'Europa*, Milano, Ires Lombardia-Cariplo-Laterza, 1992
- Regini M., *Confini mobili, La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, Il Mulino, 1991
- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2005
- Romano M. C., *I tempi della vita quotidiana. Un approccio multidisciplinare all'analisi dell'uso del tempo*, Roma, Istat, 2005 (Argomenti, 32) <<http://goo.gl/C694nU>>
- Rosina A., Saraceno C., *Interferenze asimmetriche. Uno studio della discontinuità lavorativa femminile*, "Economia Et lavoro", n. 2, 2008
- Ruggiero V., Travagliani G., *Fuel poverty: definizione, dimensione e proposte di policy per l'Italia*, Associazione Bruno Trentin, 2014 (Rapporto di ricerca, 2) <<http://goo.gl/zONPeU>>
- Sabbadini L. L., *L'uso del tempo in Italia e in Europa: i primi risultati del processo di armonizzazione*, contributo presentato al Convegno *I tempi della vita quotidiana*, Roma 20 dicembre 2005, Istat
- Samek M., Semenza R., *Lone women in Europe: social risks and policy responses*, Paper presentato alla conferenza annuale ESPAnet Italia 2008, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona 6-8 novembre 2008
- Trifiletti R., *Responsabilità familiari e welfare regimes*, "La Rivista delle Politiche Sociali", n.4, 2005, p. 339-350
- Sen A., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, Il Mulino, 1992
- Sennet R., *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 2007
- Van de Kaa, D. J., *Postmodern fertility preferences: from changing value orientation to new behavior*, "Population and Development Review" n. 27, 2001, pp.290-331
- Vitali A., Billari F. C., Prskawetz A., Testa M. R., *Preference theory and low fertility. A comparative perspective*, "European Journal of Population", n. 25, 2009, pp. 413-438
- Zajczyk F., Ruspini E., *Nuovi padri? Mutamenti della paternità in Italia e in Europa*, Milano, Baldini e Castoldi, Milano, 2008
- Zanuso L., *Donne, lavoro e generazioni*, "Politica del lavoro", n. 1, 1985
- Zollino F., *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda*, Roma, Banca d'Italia, 2008 (Questioni di economia e finanza, 30) <<http://goo.gl/zsfSeB>>



Collana editoriale
I libri del Fondo sociale europeo

1. **I termini della formazione.** *Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, 2002
2. **Compendio normativo del FSE.** *Manuale 2000-2006*, 1a edizione 2002, 2a edizione aggiornata 2003
3. **Compendio normativo del FSE.** *Guida operativa*, 1a edizione ed. 2002, 2a edizione aggiornata 2003
4. **Il FSE nel web.** *Analisi della comunicazione attraverso Internet*, 2002
5. **Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione**, 2003
6. **Politiche regionali per la formazione permanente.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
7. **Sviluppo del territorio nella new e net economy**, 2003
8. **Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro**, 2003
9. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Terzo rapporto di monitoraggio*, 2003
10. **Manuale per il tutor dell'obbligo formativo.** *Manuale operativo e percorsi di formazione*, 2003
11. **Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2000-2001*, 2003
12. **Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione**, 2003
13. **Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione**, 2003
14. **I contenuti per l'apprendistato**, 2003
15. **Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese**, 2003
16. **L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job**, 2003
17. **L'offerta di formazione permanente in Italia.** *Primo rapporto nazionale*, 2003

18. Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso. *Primo rapporto nazionale sulla domanda*, 2003
19. La qualità dell'e-learning nella formazione continua, 2003
20. Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning, 2003
21. Apprendimento in età adulta. *Modelli e strumenti*, 2004
22. Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori, 2004
23. La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione, 2004
24. La formazione continua nella contrattazione collettiva, 2004
25. Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/elearning cofinanziati dal FSE (volume + cd rom), 2004
26. Appunti sull'impresa sociale, 2004
27. Adult education - Supply, demand and lifelong learning policies. *Synthesis report*, 2004
28. Formazione continua e grandi imprese (volume + cd rom), 2004
29. Guida al mentoring. *Istruzioni per l'uso*, 2004
30. Gli appalti pubblici di servizi e il FSE. *Guida operativa*, 2004
31. La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema. *Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, 2004
32. Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione, 2004
33. Tecnici al lavoro. *Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, 2004
34. Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego, 2004
35. Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego, 2004
36. Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O. *Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, 2004
37. L'attuazione dell'obbligo formativo. *Quarto rapporto di monitoraggio*, 2004
38. Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia, 2004
39. Accreditamento delle sedi orientative (8 volumi in cofanetto), 2004
40. Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione, 2004
41. Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi, 2004
42. Guida al mentoring in carcere, 2004
43. Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi. *Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, 2004
44. Certificazione delle competenze e life long learning. *Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, 2004
45. Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione, 2004
46. Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione, 2004
47. Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione (volume + cd rom), 2005
48. L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: stato di attuazione al termine del primo triennio, 2005
49. I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa, 2005

50. **Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord.** *Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, 2005
51. **La rete, i confini, le prospettive.** *Rapporto apprendistato 2004*, 2005
52. **La spesa per la formazione professionale in Italia**, 2005
53. **La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario** (volume + cd rom), 2005
54. **Informare per scegliere.** *Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, 2005
55. **Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.** *Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, 2005
56. **Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani.** *V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2005
57. **La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society** (volume + cd rom), 2005
58. **La domanda di lavoro qualificato.** *Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, 2005
59. **La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto.** *Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, 2005
60. **La moltiplicazione del tutor.** *Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali*, 2005
61. **Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2002-2003*, 2005
62. **La Ricerca di lavoro.** *Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, 2005
63. **I formatori della formazione professionale.** *Come (e perché) cambia una professione*, 2005
64. **I sistemi regionali di certificazione: monografie**, 2005
65. **Il Fondo sociale europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive.** *Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, 2005
66. **Trasferimento di buone pratiche: case study.** *Terzo volume*, 2005
67. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo.** *Seconda sperimentazione in ambito regionale*, 2005
68. **L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria. Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti**, 2005
69. **Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006**, 2005
70. **La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione.** *Indagini placement Obiettivo 3*, 2006
71. **Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro.** *I risultati di due indagini*, 2006
72. **La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004**, 2006
73. **Insegnare agli adulti: una professione in formazione**, 2006
74. **Il governo locale dell'obbligo formativo.** *Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, 2006
75. **Dipendenze e Mentoring. Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia**, 2006

76. **Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative.** *Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, 2006
77. **Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema.** *I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, 2006
78. **Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE.** *Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, 2006
79. **La transizione dall'apprendistato agli apprendistati.** *Monitoraggio 2004-2005*, 2006
80. **Plus Participation Labour Unemployment Survey.** *Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, 2006
81. **Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006.** *The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation. Executive Summary*, 2006
82. **La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti**, 2006
83. **Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006.** *Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE)*, 2006
84. **Organizzazione Apprendimento Competenze.** *Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia*, 2006
85. **L'offerta regionale di formazione permanente.** *Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo sociale europeo*, 2007
86. **La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia**, 2007
87. **Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete**, 2007
88. **Verso il successo formativo.** *Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2007
89. **xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line.** *Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni*, 2007
90. **Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE.** *Le province di Genova, Modena e Siena*, 2007
91. **I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione**, 2007
92. **Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento**, 2007
93. **La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti**, 2007
94. **La domanda di lavoro qualificato in Italia. Le inserzioni a modulo nel 2005**, 2007
95. **Gli organismi per le politiche di genere.** *Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa*, 2007
96. **L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali.** *Monitoraggio sul 2005-06*, 2007
97. **La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: Linee guida e Carta dei Servizi**, 2007
98. **Analisi della progettazione integrata.** *Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, 2007

99. **L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto.** *I risultati del SIST II mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, 2007
100. **Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego.** *Manuale operativo*, 2007
101. **I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano**, 2007
102. **Sviluppo, Lavoro e Formazione. L'integrazione delle politiche.** *Atti del Seminario "Sistemi produttivi locali e politiche della formazione e del lavoro"*, 2007
103. **I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali**, 2007
104. **Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie**, 2007
105. **Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno.** *Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, 2007
106. **La riflessività nella formazione: modelli e metodi**, 2007
107. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio**, 2007
108. **Rapporto annuale sui corsi IFTS. Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003**, 2007
109. **La formazione permanente nelle Regioni.** *Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*, 2007
110. **Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1999-2005)**, 2008
111. **Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007).** *Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, 2008
112. **Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile.** *I risultati di una indagine conoscitiva*, 2008
113. **Verso la qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei centri per l'impiego.** *Risultati di una sperimentazione. Atti del Convegno*, 2008
114. **Il lavoro a termine dopo la Direttiva n. 1999/70/CE**, 2008
115. **Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro.** *Una indagine qualitativa*, 2008
116. **La formazione dei rappresentanti delle Parti sociali per lo sviluppo della formazione continua**, 2008
117. **Fostering the participation in lifelong learning.** *Measures and actions in France, Germany, Sweden, United Kingdom. Final research report*, (volume + cd rom), 2008
118. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Svezia, Regno Unito - Vol. 1 Il Rapporto di ricerca*, 2008
119. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia - Vol. 2 Le specifiche misure*, 2008
120. **Partecipazione e dispersione.** *Settimo rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2008
121. **Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume I*, 2008

122. Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro. *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume II*, 2008
123. La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione. *I risultati dell'indagine ISFOL*, 2008
124. La partecipazione degli adulti alla formazione permanente. *Seconda Rilevazione Nazionale sulla Domanda*, 2008
125. Il bene apprendere nei contesti e-learning, 2008
126. Il bisogno dell'altra barca. Percorsi di relazionalità formativa, 2008
127. I call center in Italia: forme di organizzazione e condizioni di lavoro, 2008
128. Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione, 2008
129. Quattordici voci per un glossario del welfare, 2008
130. Il capitale esperienza. Ricostruirlo, valorizzarlo. *Piste di lavoro e indicazioni operative*, 2008
131. Verso l'European Qualification Framework, 2008
132. Le competenze per la governance degli operatori del sistema integrato, 2008
133. Donne sull'orlo di una possibile ripresa. *Valutazione e programmazione 2007-2013 come risorse per la crescita dell'occupazione femminile*, 2009
134. Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008, 2009
135. Le misure per il successo formativo. *Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*, 2009
136. La prima generazione dell'accreditamento: evoluzione del dispositivo normativo e nuova configurazione delle agenzie formative accreditate, 2009
137. Le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle "azioni rivolte alle strutture e ai sistemi" cofinanziate dal FSE, 2009
138. Apprendimenti e competenze strategiche nei percorsi formativi triennali: i risultati della valutazione, 2010
139. Il Nuovo Accreditamento per l'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere Formativo. *La sfida di una sperimentazione in corso*, 2010
140. Rapporto orientamento 2009. *L'offerta di orientamento in Italia*, 2010
141. Apprendistato: un sistema plurale. *X Rapporto di Monitoraggio*, 2010
142. Rompere il cristallo. *I risultati di un'indagine ISFOL sui differenziali retributivi di genere in Italia*, 2010
143. Formazione e lavoro nel Mezzogiorno. *La Valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo sociale europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, 2010
144. Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale. *Un quadro di riferimento*, 2010
145. Perché non lavori? *I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, 2010
146. Le azioni sperimentali nei Centri per l'impiego. *Verso una personalizzazione dei servizi*, 2010
147. La ricerca dell'integrazione fra università e imprese. *L'esperienza sperimentale dell'apprendistato alto*, 2010
148. Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità, 2011
149. Anticipazione dei fabbisogni professionali nel settore Turismo, 2011

150. **Rapporto orientamento 2010.** *L'offerta e la domanda di orientamento in Italia*, 2011
151. **Lisbona 2000-2010.** *Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla Strategia europea per l'occupazione*, 2011
152. **Il divario digitale nel mondo giovanile.** *Il rapporto dei giovani italiani con le ICT*, 2011
153. **Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia**, 2011
154. **La terziarizzazione del sommerso.** *Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, 2011
155. **Donne e professioni.** *Caratteristiche e prospettive della presenza delle donne negli ordini professionali*, 2011
156. **Valutazione delle misure per l'inserimento al lavoro: i tirocini formativi e di orientamento**, 2011
157. **La buona occupazione.** *I risultati delle indagini ISFOL sulla Qualità del lavoro in Italia*, 2011
158. **La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro**, 2011
159. **Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva**, 2011
160. **Paradigmi emergenti di apprendimento e costruzione della conoscenza**, 2012
161. **Qualità dell'offerta e-learning e valorizzazione delle competenze dei formatori**, 2012
162. **Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso/irregolare in agricoltura**, 2012
163. **Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa**, 2012
164. **Il fenomeno delle esternalizzazioni in Italia.** *Indagine sull'impatto dell'outsourcing sull'organizzazione aziendale, sulle relazioni industriali e sulle condizioni di tutela dei lavoratori*, 2012
165. **Strumenti per la formazione esperienziale dei manager**, 2012
166. **Etnie e Web.** *La rappresentazione delle popolazioni migranti e rom nella rete Internet*, 2012
167. **Indagine Plus.** *Il mondo del lavoro tra forma e sostanza. Terza annualità*, 2012
168. **Manuale di Peer Review per l'Istruzione e la Formazione Professionale iniziale**, 2012
169. **Lauree ambientali triennali: inserimento lavorativo e prosecuzione degli studi**, 2012
170. **Energie rinnovabili e efficienza energetica.** *Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*, 2012
171. **Modelli di apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito**, 2012
172. **Modello teorico integrato di valutazione delle strutture scolastiche e formative**, 2012
173. **Attuazione primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Il triennio 2009-2011**, 2012
174. **Sviluppo locale: diffusione delle conoscenze e competenze nei sistemi produttivi e filiere territoriali**, 2012
175. **Rapporto nazionale di valutazione intermedia delle attività di informazione e pubblicità dei programmi operativi FSE 2007-2013**, 2013
176. **Lavoratori autonomi: Identità e percorsi formativi.** *Risultati di un'indagine qualitativa*, 2013
177. **Impatto delle tematiche dello sviluppo sostenibile sui sistemi produttivi e professionali**, 2013
178. **Il tutor aziendale per l'apprendistato: Manuale per la formazione**, 2013
179. **Le competenze trasversali nelle équipe della salute mentale**, 2013

180. Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012, 2013
181. Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa. *Edizione aggiornata 2013*, 2013
182. La riqualificazione sostenibile dei contesti urbani metropolitani. Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative, 2013
183. Le dimensioni della qualità del lavoro. I risultati della III Indagine Isfol sulla qualità del lavoro, 2013
184. Mercato del lavoro, capitale umano ed imprese: una nuova prospettiva di politica del lavoro, 2013
185. Oltre il disagio psichico dei giovani: modelli e pratiche di inclusione socio-lavorativa. Riflessioni e contributi del seminario di studio, 2013
186. Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012. Volume 1, 2014
187. Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: l'attuazione regionale dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012. Volume 2, 2014
188. Istruzione degli adulti: politiche e casi significativi sul territorio, 2014
189. Primo Rapporto italiano di Referenziazione delle Qualificazioni al quadro europeo EQF, 2014
190. First Italian referencing report to the European qualifications framework EQF, 2014
191. Le aree protette: vincolo o opportunità? Indagine empirica nelle regioni Ob. Conv. Sul ruolo del capitale umano nello sviluppo territoriale, 2014
192. Responsabilità Sociale d'Impresa. *Policy e Pratiche*, 2014
193. Il contributo del FSE 2007-2013 alla costruzione dei sistemi regionali di innovazione. *Prospettive per la valutazione*, 2014
194. La formazione per la sostenibilità energetica: permanenza nel lavoro e nuova occupazione, 2014
195. Il Bilancio di genere della Regione Puglia; la sperimentazione di una buona prassi, 2014
196. Non sempre mobili. I risultati dell'Indagine Isfol sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca, 2014
197. Le prospettive di impiego delle persone con disabilità psichica: opportunità e barriere nei contesti aziendali, 2014
198. Prevenire si può. *Analisi delle misure di accompagnamento per la transizione scuola-lavoro dei giovani con disagio psichico*, 2014
199. Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro, 2014
200. Disagio psichico, minori e recupero, 2014
201. Il reinserimento lavorativo dei detenuti. *Il lavoro carcerario come leva motivazionale e di reintegrazione sociale. Il caso di Rebibbia*, 2014
202. Il welfare che cambia: il non profit nell'erogazione di servizi sociali, 2014
203. Responsabilità Sociale d'Impresa nelle PMI. *Emersione della formazione implicita e dell'innovazione sociale*, 2015
204. Modelli di governance territoriale per sviluppare innovazione e conoscenza nelle PMI – I risultati di un'indagine qualitativa in tre regioni italiane, 2015

205. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane – *I risultati dell'indagine ISFOL OFP – Volume I – L'indagine qualitativa*, 2015
206. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane – *I risultati dell'indagine ISFOL OFP – Volume II – L'indagine quantitativa*, 2015
207. Figure professionali innovative per la riqualificazione sostenibile delle città. *Spendibilità e fabbisogni professionali e formativi*, 2015
208. L'apprendistato tra risultati raggiunti e prospettive di innovazione. *XV Rapporto sull'apprendistato in Italia*, 2015
209. Pari opportunità e non discriminazione. *Il Fondo sociale europeo nei territori in Convergenza tra attuazione e proposte per la programmazione 2014-2020*, 2015
210. L'age management nelle grandi imprese italiane. *I risultati di un'indagine qualitativa*, 2105
211. O.L.T.Re. *Un percorso di orientamento al lavoro rivolto ai detenuti*, 2015
212. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane I risultati dell'indagine Isfol-OFP -Volume I - *L'indagine qualitativa*, 2015
213. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane. I risultati dell'indagine Isfol-OFP - *Volume II - L'indagine quantitativa*, 2015
214. Analisi tramite banca dati dei bandi e degli avvisi pubblici emanati dalle Amministrazioni titolari di P.O. nel periodo di programmazione 2007-2013. *Report finale*, 2015
215. Crisi economica, lavoro e imprese: il capitale umano In Italia, 2016
216. L'Italia fra jobs act ed Europa 2020 – Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015, 2016
217. Verso il sistema duale. *XVI Monitoraggio sull'apprendistato*, 2016
218. La qualità del lavoro durante la crisi economica – Alcuni approfondimenti, 2016
219. L'accreditamento delle strutture per la formazione professionale. *Evoluzione e confronto tra i dispositivi previsti da Regioni e Province Autonome e il modello nazionale*, 2016
220. Crisi economica e squilibri territoriali. *Una lettura multidimensionale dei contesti regionali*, 2016



L'obiettivo della riduzione delle disparità economiche e sociali è centrale nella politica di coesione dell'Unione europea e si traduce nella realizzazione di un processo di convergenza tra paesi e tra regioni. Negli anni precedenti la crisi economica, così come in altri Stati membri, in Italia si è assistito ad un percorso di avvicinamento di alcuni territori "periferici" a quelli più centrali. Allo stesso tempo le regioni italiane più sviluppate hanno ridotto la loro distanza dalle realtà territoriali di altri paesi europei con migliori performance. Questa dinamica ha dato vita ad una complessa morfologia multistrato in cui si delineano più centri e più periferie. La congiuntura negativa è intervenuta destrutturando questi percorsi e, per certi versi interrompendo i processi di convergenza.

Il volume si inserisce nel quadro delle riflessioni sull'impatto della crisi sui territori, con l'obiettivo di osservare se e quanto le regioni siano state in grado resistere e reagire e, soprattutto, cogliere le modifiche nella distribuzione delle disparità. In questa prospettiva la lettura proposta ha la finalità di offrire un contributo per riflettere sulle dinamiche a livello territoriale guardando alle dimensioni che compongono i contesti regionali avendo come riferimento il concetto di sistema. E ciò impone di adottare una visione complessa in cui si devono considerare i diversi elementi che tra loro interagiscono e che riguardano una pluralità di tematiche: dall'istruzione e formazione, alle risorse produttive, alle politiche, al mercato del lavoro e alle disparità sociali ed economiche. In questo quadro le analisi sono condotte utilizzando una pluralità di fonti, consentendo di osservare come le realtà locali si siano modificate negli ultimi anni rispetto a ciascuna delle dimensioni considerate. La struttura del volume riflette pertanto questa costruzione e si snoda lungo l'analisi degli elementi che caratterizzano i contesti regionali e contribuiscono congiuntamente a evidenziare le direzioni del cambiamento.