

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

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



Labor market policies during crisis years

Youth employment trajectories and labour market reforms during the Great Recession in Europe

Gabriella Berloff, Alina Șandor, Mark Smith, Paola Villa

Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere

Cristina Di Giambattista, Monica Esposito, Marcella Pulino, Alessandro Rizzo

Short-time work in Germany

Toralf Pusch, Hartmut Seifert

Saggi

L'impatto della laurea magistrale sui redditi da lavoro

Valentina Ferri, Giuliana Tesaro

La literacy matematica nella scuola italiana

Giovanna Di Castro

Shelter from the Storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila

Massimo De Minicis

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

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

Direttore editoriale

Sebastiano Fadda

Direttore responsabile

Claudio Bensi

Comitato editoriale

Fabio Berton, Jesus Ferreiro,
Alessandro Natalini, Emmanuele Pavolini,
Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

Redazione

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

Segreteria di redazione

Mara Marincioni
segreteria.sinappsi@inapp.org

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

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

© 2021 Inapp
ISBN: 978-88-543-0147-4
ISSN: 2532-8549
E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso ad aprile 2021

Finito di stampare
nel mese di giugno 2021
da FR.AM. PRINT s.r.l.
00153 Roma - Via Panfilo Castaldi, 24

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

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività 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. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente

Sebastiano Fadda

Direttore generale

Santo Darko Grillo



Sommario

Labor market policies during crisis years

6 Introduzione

8 Youth employment trajectories and labour market reforms during the Great Recession in Europe

Gabriella Berloff, Alina Şandor, Mark Smith, Paola Villa

Un nuovo approccio analitico per la valutazione della qualità dell'occupazione giovanile, nella prima fase della vita lavorativa (dopo la transizione scuola-lavoro). Debolezza del nesso a livello nazionale tra condizioni specifiche del mercato del lavoro e intensità dell'attività di riforma. Influenza del pensiero economico dominante e delle policy 'sovrnazionali' volte a bilanciare flessibilità e sicurezza.

22 Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere

Cristina Di Giambattista, Monica Esposito, Marcella Pulino, Alessandro Rizzo

Una ricognizione in chiave di genere di norme e documenti programmatici anticrisi in Europa tra marzo e ottobre 2020. Su ventisette Paesi, solo in Austria, Italia e Spagna provvedimenti specifici per la componente femminile della popolazione, finalizzati al contrasto della violenza di genere in conseguenza dell'aumento generalizzato dei casi di violenza domestica (pandemia ombra).

36 Short-time work in Germany Employment bridge in the coronavirus crisis

Toralf Pusch, Hartmut Seifert

Come il lavoro ridotto in Germania ha contribuito a preservare l'occupazione durante l'attuale crisi, anche per i lavoratori temporanei. L'inadeguatezza della sola indennità di breve durata nel ridurre la perdita di reddito e attutire le difficoltà sociali: l'auspicio di accordi di contrattazione collettiva per introdurre benefici aziendali e per un maggiore utilizzo della formazione continua.

Saggi

50 L'impatto della laurea magistrale sui redditi da lavoro

Valentina Ferri, Giuliana Tesauro

Con la laurea magistrale redditi da lavoro tra il 5,9% e il 6,7% superiori rispetto alla laurea triennale, a quattro anni dal compimento del corso di studi. Da verificare però il peso di eventuali ruoli professionali ricoperti più elevati, e la tenuta nel tempo dei differenziali di reddito attribuibili al maggior livello di istruzione.

68 La literacy matematica nella scuola italiana Differenze di genere e implicazioni per il lavoro

Giovanna Di Castro

L'influenza del condizionamento sociale e ambientale e della dimensione emotiva sugli esiti dell'apprendimento in matematica in particolare tra le ragazze. In Italia nelle fasce medio alte di punteggio della scala OECD-PISA il più ampio gap di genere rispetto alla media europea. Promuovere la cultura scientifica attraverso nuovi modelli di insegnamento che riducano la distanza tra curricula dei percorsi scientifico-tecnici e di quelli umanistici.

84 Shelter from the Storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila

Massimo De Minicis

Misure anticrisi del 2008 e provvedimenti a seguito dell'epidemia Covid-19: interventi oggi molto più drastici, ma insufficienti per il disegno riformatore non organico, esposto alle 'mareggiate' della crisi economica globale. La proposta di un doppio intervento di protezione sociale reddituale contro la disoccupazione per lavoro salariato e autonomo da un lato, e di protezione reddituale assistenziale dall'altro.

100 Scaffale

104 Per proporre un articolo

106 Norme bibliografiche

Introduzione

Le politiche del mercato del lavoro durante gli anni di crisi

Jesus Ferreiro e Fabio Berton – Comitato editoriale Sinappsi

A partire dagli anni Ottanta, molti Paesi – di economia avanzata e non – hanno introdotto numerose riforme di un insieme di istituzioni del mercato del lavoro giudicate inefficienti. Tali istituzioni – questo l'argomento – avrebbero introdotto rigidità tanto nei meccanismi di contrattazione salariale, quanto nella gestione della forza lavoro, allontanando il funzionamento del mercato del lavoro stesso dall'ideale del modello concorrenziale. Il risultato di tali rigidità si evidenziava in una disoccupazione – naturale o NAIRU – elevata e persistente.

Ecco allora che tali economie si sono impegnate a modificare il funzionamento delle istituzioni dei loro mercati del lavoro, dalle procedure di assunzione a quelle di contrattazione collettiva, introducendo meccanismi di flessibilità interna ed esterna, e adattando i diversi schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione.

In molte occasioni, l'implementazione di queste riforme nella direzione di mercati del lavoro meno regolamentati ha avuto luogo in un contesto di politiche di contrazione fiscale, come per esempio in Europa negli anni che hanno preceduto l'unione monetaria oppure durante la più recente Grande Recessione. In questi casi, l'obiettivo delle riforme era mitigare gli effetti negativi su occupazione e disoccupazione di quelle medesime misure di austerità.

In anni più recenti, tuttavia, molti studi hanno messo in dubbio l'esistenza di tali effetti positivi. L'idea che le riforme dei mercati del lavoro non abbiano avuto l'impatto desiderato sta diventando diffusa, e la possibile esistenza di effetti negativi anche in termini di crescita sia nel breve che nel lungo periodo, da un punto di vista di domanda oppure offerta aggregata, ma anche di distribuzione del reddito, viene sottolineata in egual misura.

L'evidenza disponibile suggerisce in particolare che la deregolazione dei mercati del lavoro ha avuto effetti specifici su alcuni gruppi o segmenti della forza lavoro o della popolazione, effetti che possono essere sintetizzati nella creazione di mercati del lavoro duali o segmentati, dove gli effetti negativi della deregolamentazione si sono concentrati su alcuni gruppi come i giovani, le donne, i lavoratori poco istruiti o con un modesto livello di competenze e i migranti. La volatilità di occupazione e disoccupazione è cresciuta, con il risultato che il mercato del lavoro ha cessato di svolgere la propria funzione di stabilizzatore macroeconomico, accentuando invece le conseguenze dei diversi shock che hanno colpito i Paesi europei nel corso degli anni.

Nel tentativo di ridurre questa eccessiva flessibilità, dalla fine dello scorso decennio questi stessi Paesi hanno approvato nuove riforme di segno opposto rispetto alle precedenti, ad esempio per contenere l'utilizzo dei contratti temporanei. Tuttavia, il fatto che i problemi – come evidenziato pocanzi – si concentrassero su segmenti specifici della popolazione, ha inizialmente indotto a procedere attraverso misure di dettaglio, piuttosto che riconsiderando il problema della volatilità del mercato del lavoro nella sua interezza.

È stato soltanto con l'esplosione della crisi da Covid-19 che i limiti delle strategie parziali sono emersi in modo evidente, poiché gli effetti negativi dello shock globale si sono manifestati soprattutto nei Paesi con un mercato del lavoro più flessibile, in particolare laddove l'uso dei contratti temporanei risultava essere maggiore. Diversamente dalle crisi precedenti, molti Paesi europei questa volta hanno reagito facendo della tutela dei posti di lavoro, attraverso la cassa integrazione guadagni o il divieto di licenziamento, degli elementi cardine della loro strategia. In altre parole, la deregolamentazione del mercato del lavoro è scomparsa, almeno per il momento, dall'agenda politica di molti Paesi europei e delle autorità comunitarie.

Questo numero di Sinappsi, nella sezione monografica, presenta e analizza alcune politiche del lavoro esemplificative di quanto fatto in Europa a partire dalla crisi finanziaria. L'articolo di Gabriella Berloff, Alina Șandor, Mark Smith e Paola Villa si concentra sul comportamento occupazionale dei giovani in Europa durante la Grande Recessione e sull'impatto delle riforme sul loro ingresso nel mercato del lavoro e sulle successive traiettorie occupazionali. Il contributo di Cristina Di Giambattista, Monica Esposito, Marcella Pulino e Alessandro Rizzo offre poi una panoramica degli interventi adottati nell'Unione europea per fare fronte alle conseguenze economiche della pandemia e li interpreta attraverso la lente della prospettiva di genere, domandandosi se, nel disegno e nell'approvazione di tali misure, quella prospettiva sia effettivamente stata adottata. Infine, il lavoro di Toralf Pusch e di Hartmut Seifert analizza il funzionamento degli schemi di cassa integrazione – largamente utilizzati in tutti i Paesi europei negli ultimi mesi – durante la diffusione della pandemia in Germania.

Introduction

Labor market policies during crisis years

Jesus Ferreiro e Fabio Berton – Sinappsi Editorial Board

Since the 1980s, many countries, both developed and developing, have adopted various labor market reforms modifying those institutions that were seen as inefficient. It was argued that these inefficient institutions introduced rigidities in both wage-setting processes and labor force management that moved the functioning of the labor market away from the approaches advocated in competitive labor market models. The result of these rigidities was the generation of high and persistent unemployment rates or, in other words, higher rates of natural unemployment or the NAIRU.

Many economies therefore modified the functioning of those labor institutions, including hiring arrangements and collective bargaining schemes, introducing mechanisms of external and internal flexibility, and reshaping the different forms of unemployment benefits.

On many occasions, the implementation of these reforms liberalizing the labor market took place in a context of fiscal austerity policies, as was the case in Europe in the years preceding the establishment of the monetary union or during the Great Recession. In these cases, the aim was to mitigate the negative effects on employment and unemployment resulting from fiscal austerity measures.

In recent years, however, numerous studies have questioned these supposed positive effects. The idea that the reforms have not had a net positive effect on labor market outcomes is becoming widespread, and the possible existence of negative effects on both the labor market and economic activity in the short and long run, whether on aggregate demand and supply or on the distribution of income, is highlighted as well.

These results suggest in particular that labor market deregulation had specific effects on certain groups or segments of the population and of workers, effects that can be summarized in the generation of dual or segmented labor markets, where the effects of greater precariousness are concentrated in certain groups, like young people, women, low-skilled workers, and migrants. The volatility of employment and unemployment has increased, with the result that the labor market has ceased to function as an element of macroeconomic stabilization, thus accentuating the effects of the various shocks affecting the European economies.

In an attempt to reduce excessive labor flexibility, since the end of the last decade several European countries have approved various labor reforms that go in the direction of reversing previous measures, for instance to reduce the excessive use of temporary contracts. However, the fact that the problems of job insecurity and instability, unemployment and employability were concentrated in certain segments of the workforce, has initially led to the application of tailored labor market measures aimed at resolving specific situations more than the general issues.

It was the outbreak of the Covid-19 crisis to show the limitations of these partial strategies as the negative effects of the global shock remained greater in countries with more flexible labor markets, in particular those where the use of temporary contracts is more widespread. Unlike with previous crises, many European economies have used as a central element of their anti-crisis policies the adoption of various employment protection schemes based on short-time work or job retention. In short, the adoption of measures to make labor markets more flexible vanished, at least at the moment, from the agenda of national and European economic authorities.

The thematic section of this issue of Sinappsi presents several articles that analyze various labor market policy measures that are illustrative and representative of the policies adopted in Europe since the last financial crisis. The article by Gabriella Berloff, Alina Șandor, Mark Smith and Paola Villa focuses on the study of youth employment behavior in Europe during the Great Recession and the impact of the various labor market reforms on the labor market insertion of young people and their employment trajectories. The article by Cristina Di Giambattista, Monica Esposito, Marcella Pulino and Alessandro Rizzo provides an overview of the measures approved in the European Union countries to face the economic crisis due to the Covid-19 pandemic, analyzing whether a gender perspective has been considered in the design and approval of these measures. Finally, the paper written by Toralf Pusch and Hartmut Seifert analyzes the working of the short-time work schemes in Germany during the Covid-19 crisis, an employment protection tool that has spread throughout the European Union as a central tool in the fight against the crisis.

Youth employment trajectories and labour market reforms during the Great Recession in Europe

Gabriella Berloff

University of Trento

Alina Şandor

Joseph Rowntree Foundation

Mark Smith

Grenoble Ecole de Management
and University of Stellenbosch
Business School

Paola Villa

University of Trento

The Great Recession had profound consequences for the quantity and quality of work for young people in European countries. Usual labour market indicators capture only some crisis effects, highlighting the need for a more dynamic and nuanced approach. As a result, this paper adopts an innovative approach to both the analysis of the integration of young adults (aged 17-34) on to the labour market and the study of the relationship between the labour market performance and policy making.

La Grande Recessione generò un forte impatto sulla quantità e la qualità del lavoro dei giovani adulti nei paesi dell'Europa. Gli indicatori convenzionali del mercato del lavoro catturano solo alcuni degli effetti prodotti dalla crisi, sollecitando un approccio dinamico più variegato. Su questa strada si muove l'articolo, adottando un approccio innovativo sia all'analisi dell'integrazione dei giovani adulti (17-34 anni) nel mercato del lavoro sia allo studio della relazione tra le condizioni occupazionali e l'attività di riforma delle politiche del lavoro.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2021-01-1

Citazione

Berloff G., Şandor A., Smith M., Villa P. (2021), Youth employment trajectories and labour market reforms during the Great Recession in Europe, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.8-21

Keywords

Youth employment
Employment policies
Economic recession

Parole chiave

Occupazione giovanile
Politiche dell'occupazione
Recessione economica

Introduction

The Great Recession had profound consequences for the quantity and quality of employment for young people in European countries. At the same time, policy responses, while numerous, were not always consistent, and at times incoherent (O'Reilly *et al.* 2019), demonstrating an on-going reliance on reducing employment protection and limiting income protection. This paper proposes an analysis of the effects of the

severe economic downturn (during 2008-2012) on youth employment and on labour market policy making through a comparison with the period before the Great Recession.

The conventional labour market indicators (unemployment rate/ratio; share of young people neither in employment nor in education and training, abbreviated NEET¹) capture only some of the consequence of the Great Recession on youth labour (O'Reilly *et al.*

The research leading to this contribution has received funding from the European Union's Seventh Framework Programme for research, technological development and demonstration under grant agreement no. 613256. Further details about the research project on Strategic Transition for Youth Labour in Europe are available on the STYLE project website www.style-research.eu.

1 For a definition of NEET, see Eurofound (2012).

2015). Berloff *et al.* (2019a) propose a more dynamic nuanced approach for the analysis of the labour market integration of young Europeans. This paper adopts this innovative approach in order to reach two complementary aims. Firstly, to show that the pathways towards decent work or unsuccessful integration of young Europeans were very heterogeneous across countries both before and during the Great Recession. Secondly, to explore whether the intensity of policy making activity at the country level was associated with the specific changes recorded in the employment status trajectories for young people during the Great Recession. More precisely, we want to examine whether policy-reform activity from member states is driven by a coherent long-term strategy to tackle the specificities of national labour market problems, or whether they are responses to changes in macroeconomic conditions with intensive changes in labour market regulation². The analysis of the link between labour market conditions and policy making is the main contribution of this paper. Outcomes on the labour market are often considered to be dependent upon labour market reforms; but here we aim to show the potential for conditions on the labour market to shape the policy making content and intensities. We recognise that policymakers themselves may be influenced by pressures from various levels and dominant thinking around the operation of labour markets.

This paper focuses on young individuals aged 17-34, three to five years after leaving education, when the difficulties associated with the school-to-work transition should be overcome. We use comparative European-wide data in order to explore the quality of their (monthly) employment status trajectories, with particular attention to the dimensions of employment opportunities and security of work. The analysis of youth trajectories on the labour market is complemented by the analysis of labour market policy making in the periods before and during the Great Recession. In particular, we consider the intensity of policy making affecting the regulation of the labour market in 25 European countries over the 2004-2012 period.

The rest of the paper is organized as follows. Section 1 reviews the relevant literature and discusses our research propositions. Section 2 presents our datasets and methodology. Section 3 provides a descriptive

analysis of the cross-country differences in the distribution of secure and insecure trajectories of young Europeans (aged 17-34). Section 4 describes the intensity of policy making (i.e. labour market reforms) to discuss the relationship between the share of young people with insecure trajectories and changes in the labour market settings. A final section concludes.

1. Labour market regulation and secure trajectories

Labour market regulation is a key factor affecting the quality and nature of transitions of young adults, besides youth policies explicitly aimed to promote smooth school-to-work (STW) transitions. Differential levels of employment protection legislation (EPL) between temporary and permanent employment have led many countries to entrenched labour market segmentation, with young people being increasingly confined to the labour market's insecure segment. Since 2010, many countries have tried to tackle segmentation by deregulating permanent contracts (Eichhorst *et al.* 2016; Picot and Tassinari 2017). As Hadjivassiliou *et al.* (2019) have shown, despite being more pronounced in the most segmented countries, such as France, Spain and Italy, this has also occurred in less segmented countries, such as the Netherlands. While reducing segmentation, excessive flexibility can lead to low employment quality and high precariousness, as the experience of the English-speaking and Central-Eastern European (CEE) countries shows. The trend emerging from reforms implemented since the Great Recession thus seems to point toward greater labour market flexibilisation, which is not promising in terms of ensuring youth transitions to stable and secure positions (Smith *et al.* 2019). Balancing flexibility and security in youth labour markets represents a key, and unresolved, challenge in all countries. While institutional configurations are important in shaping the structure, nature, and effectiveness of youth transitions, the performance of countries is also significantly shaped by macroeconomic trends (Boeri and Jimeno 2016). As pointed out by Hadjivassiliou *et al.* (2019), divergence between countries in economic performance during the crisis and in the emergent phase of post-crisis recovery accounts for many of the differences observed with regard to the performance of youth labour markets. For example, the compara-

2 The literature on labour market institutions is very large. A stream of literature investigates the effects of certain reforms at the country level (for example, Cappellari *et al.* 2012); other studies focus on the effects of a given institution (i.e. job protection) on employment across countries (for example, Cahuc *et al.* 2016).

tively positive performance of the Polish youth labour market is largely explained by the fact that Poland did not undergo a recession during the economic crisis. Likewise, Austria, Germany, the Netherlands and Sweden started recovering from the impact of the crisis relatively early compared to countries affected by austerity: this helps account for their comparatively better performance with regard to youth employment.

A large body of literature focuses on the years immediately following the end of formal education focussing on the STW transition period (Pohl and Walher 2007; Wallace and Bendit 2009; Hadjivassilios *et al.* 2019³). In contrast, little research has been done to analyse the employment outcomes of young people in the subsequent phases of their labour market experience, when the turbulent phase of STW transition is over.

It can take time, after leaving education, before a young person holds a solid position in the labour market in terms of skills, experience, networking and employment opportunities. The difficulties faced by young entrants, qualified but lacking experience, may be overcome after a time span of around three years, with some variability depending on individual characteristics, labour market conditions and institutional settings (Berloffo *et al.* 2019a). However, this is not the case for a significant share of young people. Although having appropriate educational qualification, they might face persistent difficulties in accessing stable employment, experiencing a series of short-term employment spells intermixed by periods of unemployment or inactivity. The Great Recession has had profound consequences for the quantity and quality of work for young adults, calling into question existing measures and approaches to the analysis of youth transitions. With falls in the total level of employment (due to hiring freezes and job destruction), increasing precariousness and rising unemployment, it was an inopportune time for young people to join the labour market (O'Reilly *et al.* 2015). At the same time, policy responses were inconsistent, and at times incoherent, demonstrating an on-going reliance on the flexicurity paradigm⁴, reducing employment protection and lim-

iting income protection, besides enhancing activation policies (Smith *et al.* 2019; Smith and Villa 2020).

The extension of periods of precariousness, increasing both objective and subjective insecurity, into the late 20s and even early 30s has led to delays in other life transitions associated with independence from the parental home in many countries (Buchman and Kriesi 2011; Eurofound 2014; Russell *et al.* 2020). Even prior to the crisis, there were considerable differences between countries in typical ages for leaving formal education, gaining a secure job and establishing an independent household (Anxo *et al.* 2011). Furthermore, the effects of the Great Recession on the labour market have revealed that the big age divide in inflows and outflows from unemployment is between prime age workers (35-54) and younger workers (15-34) (Flek *et al.* 2019).

One of the consequences of this prolonged integration is that the definition of youth extends beyond categories often used in official statistics (15-19 or 15-24 years). Going beyond the statistical convention – used upper limit of 24 years for identifying youth unemployment rate – allows us to address risks of insecure transitions more comprehensively. This is important concerning to the analysis of those suffering early-career insecurity, beyond the STW transition period. Furthermore, with increasing educational attainment among young people there is a need to analyse not only STW transitions but also the quality of employment in the early phase of youth working life.

Certain implications follow. First, a similar youth policy might produce different outcomes in different countries. Second, labour market reforms not specifically focused on young people (i.e. lowering the costs for service work; changing the rules for individual dismissals for permanent workers; pension reform increasing retirement age) may have different effects on young adults and prime age workers. Third, some labour market institutions (i.e. a dualisation of EPL) tend to amplify differences across countries in terms of youth labour market outcomes, not least because of the interaction with macroeconomic conditions (Boeri and Jimeno 2016).

3 This body of work has produced the comparative categorisation of STW transitions and the identification of institutional arrangements that support smooth(er) transitions (Wallace and Bendit 2009). These comparisons help identify the extent of social exclusion and consequences of poor labour market insertion (OECD 2010; Scarpetta *et al.* 2010).

4 Flexicurity has been a policy strategy since 2005/2006 endorsed by the European Commission (EC) and put on top of the political agenda for the European Employment Strategy (EES) (Muffels and Wilthagen 2013). The EC considers flexicurity as an integrated strategy to simultaneously enhance flexibility and security in the labour market. Flexicurity is designed combining three main policy components: flexible contractual arrangements; effective active labour market policies; and conditional income support during unemployment spells. See EC (2007).

Based on this discussion of the existing literature we can make a number of propositions for expected patterns of youth 'employment status trajectories' (based on monthly employment status observations, over a period of time).

Firstly, given the observed declines in labour market performance across the EU since the Great Recession and the propensity of young adults to be impacted by economic downturn, we would expect to find a decline in the within-country shares of secure trajectories for young people in all countries during the crisis years. We would expect these declines to be more marked in those countries where the crisis had the greatest impact. Also, we would expect the composition of secure and insecure trajectories to vary across countries. Indeed, the internal composition of both secure and insecure trajectories may be partially explained by differing labour market institutions (e.g. short-time working, duality of employment protection legislation, flexibility-security nexus) and/or the interaction with macroeconomic conditions.

Secondly, we would expect the difficulties faced by young adults on the labour market to create pressure on policymakers to intervene and thus observe changes in the institutional settings and/or the intensity of policy making. While labour market reforms at the national level might be expected to follow a plan and be implemented according to a coherent long-term strategy toward an efficient functioning of the labour market (i.e. country-specific), the reality may differ. We would expect to find a positive relationship between share of young people in insecure trajectories and the intensity of labour market policy making both across (groups of) countries and over time (before and since the Great Recession). As such, countries with high shares of secure trajectories are expected to show a lower policy making intensity (i.e. more stable institutional environment), and vice-versa countries with high shares of insecure trajectories are expected to record a high policy making intensity (i.e. less stable institutional environment).

Thirdly, although aimed at the country-specific difficulties faced by young adults, labour market reforms may be driven by a dramatic deterioration in macroeconomic conditions (as recorded by Mediterranean countries during the Great Recession). Moreover, the

policies implemented tend to be shaped by the prevailing policy thinking at the supranational level (European Central Bank (ECB), European Commission (EC), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)), instead of responding to country-specific inefficiencies. Yet more nuanced analyses of youth labour market problems (as presented here) highlight the need for more nuanced policy interventions. Thus, although countries with a similar (high) shares of insecure trajectories' may face different root problems, we would expect them to 'react' (implement new policies) in a relatively homogeneous way.

The next section discusses the methodological approach developed to measuring secure/insecure trajectories and the use of the policy-level data.

2. The methodological approach

The increased flexibility of labour markets resulting from over two decades of labour market reforms, combined with the effects of the worsening macroeconomic conditions around the onset of the Great Recession, call for a different perspective in the analysis of the difficulties faced by young people in the labour market. Berloff *et al.* (2019b) developed a new approach for the evaluation of employment quality, considering the evolution of individual's employment conditions over time, instead of the quality of the job held at a point in time⁵. Adopting this approach implies moving from a static to a dynamic approach for the evaluation of youth labour market outcomes. This change of perspective is crucial for setting policy priorities and proposing adequate labour market policies. Further, it calls for an assessment of policy making at the national level that takes into account the specific difficulties faced by young adults in entering secure employment trajectories.

The increasing precariousness of young adults in Europe implies that monthly information about individuals' employment status over two/three year period reveals many movements going on in the labour market. Monthly information on individuals' employment statuses is here used to identify various types of 'employment status trajectories' (ESTs), according to the length and number of employment and non-employment spells.

We first define the criteria to distinguish between

⁵ See Berloff *et al.* (2019b) for a detailed presentation of this new approach, and its implementation for the analysis of existing differences in individuals' employment quality by gender, education and labour market institutions.

different ESTs and then look at the features distinguishing 'secure' and 'insecure' employment trajectories. Our approach requires longitudinal information about individuals' monthly employment statuses (unemployed, employed, inactive and in education), over at least two years. The European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) collects this type of information since 2005. EU-SILC is a rotating panel where each individual is interviewed for a maximum of four annual interviews. In each annual interview, individuals provide information about their employment status in each month of the previous year. We consider individuals aged 17-34, and observe their monthly employment sequences three to five years after leaving education⁶, when the difficulties associated with STW transitions should be overcome. Due to sample size reasons, we consider all young individuals with at least two consecutive interviews (i.e. we observe individual sequences over 24 months). We use eight waves, the first wave referring to the years 2004-05 and the last wave to the years 2011-12, for 25 EU countries (no data available for Germany, DE, and Ireland, IE)⁷.

Six EST-types are identified (see section 4, for details) according to the length and number of employment and non-employment spells (for each sequence of 24 monthly observations of individual employment status).

The analysis of youth trajectories on the labour market (section 4) is complemented by the analysis of policy making intensity (section 5) during the periods before and since the Great Recession. For this purpose, we use the Labour Market Reforms (LABREF) database⁸ that records policy measures enacted by the EU member states affecting the labour market institutions, over the period 2000-2012. These data have been used by other authors to analyse the evolution of policy making over time (Turrini *et al.* 2014; Smith *et al.* 2019; Smith and Villa 2020) but not in conjunction with a detailed analysis of the youth trajectories.

3. Analysis of youth trajectories

We follow Berloffia *et al.* (2019b) and use EU-SILC longitudinal data to identify six categories of employment status trajectories (ESTs) for young adults (aged 17-34) based upon the length and number of employment and non-employment spells over a relatively long period of time (24 months starting three to five years after leaving education)⁹. These ESTs are defined as follows:

1. *employment-secure*: trajectories which includes employment spells lasting (each) at least six months and non-employment spells lasting (each) at most three months;
2. *prevalently in employment*: trajectories including a long employment spell (at least 12 consecutive months), few spells of non-employment (unemployment, inactivity, or education), a low number of status changes (two at most);
3. *prevalently in unemployment*: trajectories with a long unemployment spell (at least 12 consecutive months), few spells of employment or inactivity/education, a low number of status changes (two at most);
4. *prevalently in inactivity*: a long inactivity spell (at least 12 consecutive months), few short spells (less than six months) in employment and education, low number of status changes (two at most);
5. *in&out*: trajectories with more than two status changes (i.e. these individuals change their employment status for at least three times over the period considered, and are not employment secure);
6. *return to education*: returned in full-time education for at least six consecutive months. Individuals who return to education are considered as a separate group because their decision might change their future prospects.

We consider *secure trajectories* to be those in the first two ESTs groups ('employment-secure' and 'prev-

6 Since we do not have information on the year when the highest level of education was attained, we used the official age at which each ISCED level is supposed to be completed.

7 We use data for Austria (AT), Belgium (BE), Bulgaria (BG), Check Republic (CZ), Cyprus (CY), Denmark (DK), Estonia (EE), Greece (EL), Spain (ES), Finland (FI), France (FR), Hungary (HU), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Luxemburg (LU), Malta (MT), the Netherlands (NL), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Sweden (SE), Slovenia (SI), Slovakia (SK), United Kingdom (UK).

8 The database was developed in DG ECOFIN at the EC along with the Economic Policy Committee of the ECOFIN Council and is publicly available (EC 2017). LABREF is organised around nine broad policy domains: labour taxation, unemployment benefits, other welfare-related benefits, active labour market policies (ALMP), job protection (EPL), disability and early retirement schemes, wage bargaining, working time organisation, immigration and mobility. Within these domains, there are further sub divisions by policy field.

9 Individuals who were inactive for the entire length of the sequence (4.5% of the sample) are excluded.

alently in employment'), because they both document a good degree of labour market integration. We consider *insecure trajectories* as the following three groups ('prevalently unemployed', 'prevalently inactive', and 'in&out'), because they all document some form of exclusion from employment.

Table A1 (in the Appendix) shows the incidence of the various trajectory types among young people in each country before the crisis (over the sub-period 2004-2008) and during the crisis (over the sub-period 2008-2012). Countries are ranked by the incidence of insecure trajectories before the crisis.

Before the crisis (2004-2008), one in five individuals had an insecure trajectory, with a similar incidence of 'prevalently unemployed' and 'prevalently inactive' (slightly less than 40% of the insecure group) and a somewhat lower incidence of 'in&out' (slightly more than 20%) (see chart 1). The remaining four fifths of individuals had a secure trajectory, with the majority being 'employment-secure' (70%). There was, however, a large variability of these shares across countries. The share of young individuals with an insecure trajectory varied between 5% (DK) to 33% (BG). This incidence was higher in CEE and Mediterranean countries and lower in Nordic countries, but with exceptions. For example, the share of insecure trajectories was large in Finland (24%), but below the average in Spain and Portugal (18% and 16%, respectively), and very low in Romania (5%).

A high degree of heterogeneity across countries emerges also in terms of composition of secure and insecure trajectories (i.e. relative incidence of ESTs). For example, among countries with high shares of insecure trajectories, the incidence of prevalently unemployed individuals was more than 50% in four countries (BG, IT, PL, EL), while it was only about 15%-20% in other four (EE, HU, FI, CZ). Generally, countries with a lower incidence of 'prevalently unemployed' had a higher incidence of 'prevalently inactive', but the size of the 'in&out' group was relatively large (around 5-8%) in eight countries (FI, UK, PT, AT, ES, SI, BE, SE).

During the crisis (2008-2012), the share of insecure trajectories rose (+3.5pp) and the share of secure trajectories decreased (-3.6pp)¹⁰. Again, the degree of heterogeneity across countries was large both in the magnitude and in the composition of this variation (chart 1). The increase in the share of insecure

trajectories was particularly large (more than 10pp) in four countries (LV, ES, RO, EL), while in others it contracted (UK, AT, NL, PL). Interestingly, there was no correlation between the initial level of insecurity (i.e. the share of insecure trajectories, before the crisis) and the magnitude of the observed variation.

Chart 2 documents the large degree of heterogeneity in terms of compositional changes of trajectory types over the period considered. In almost all countries there was an increase in the share of 'prevalently unemployed' individuals, in some countries this was accompanied by an increase in the share of 'prevalently inactive' and/or of 'in&out', whereas in other countries there was actually a reduction in these shares (PT, EE, SI, AT). Furthermore, the relative importance of these ESTs in the overall variation differs across countries. For example, in some countries (RO, EE, SI, AT) variations involved almost exclusively the share of prevalently unemployed and prevalently inactive, whereas in others (HU, PT, UK, NL) there was a non-negligible variation of the 'in&out' group. Similar differences can be observed also in terms of the relative composition of the secure group.

To sum up, on average one out of five young adults had an insecure trajectory before the crisis (with large variations across countries). The crisis resulted in a general increase in the level of insecurity, but no clear pattern emerges across European countries regarding the extent and type of insecure trajectories for young people.

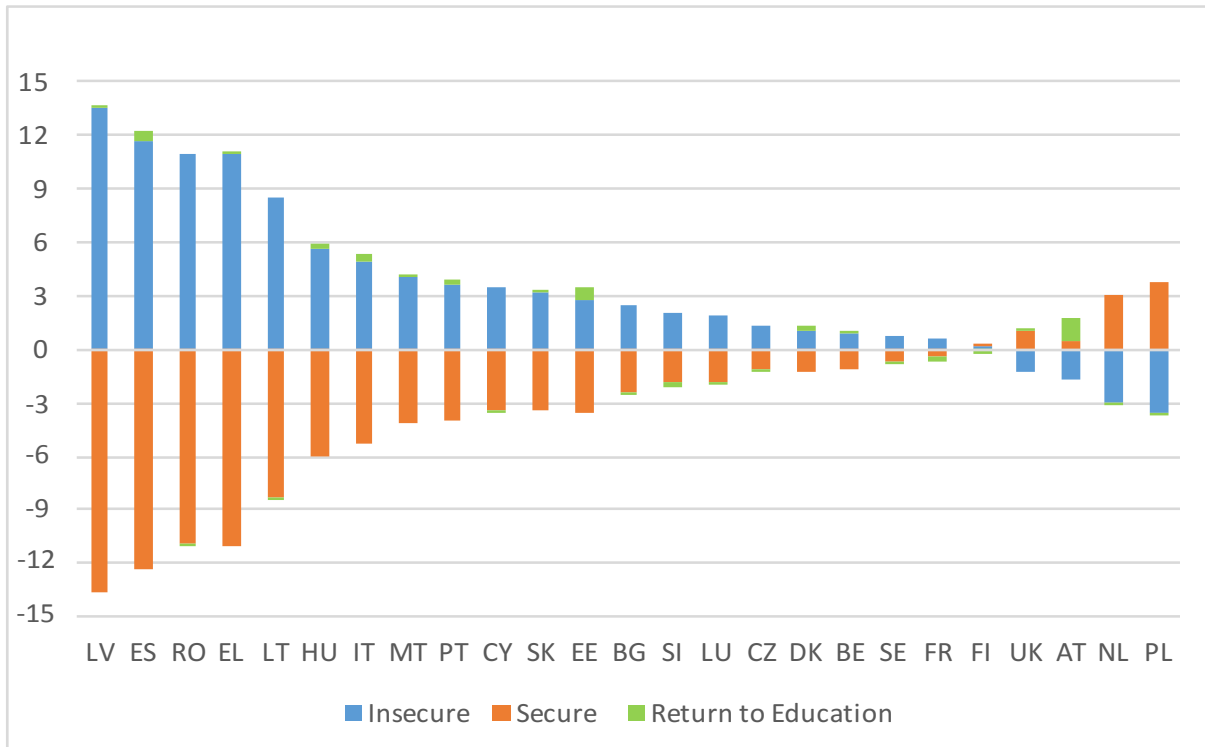
4. Analysis of policy making

We can complement the analysis of the quality of employment trajectories of young people within member states by exploring policy making activity on labour market reforms, distinguishing between before (2004-2007) and during the crisis (2008-2012). These analyses not only contextualise the shifting institutional environments but also permit the exploration of the relationship between labour market conditions and policy responses. By measuring policy intensity – average number of policies enacted per year as recorded by LABREF – we highlight the scale of policy activity and their relationship with labour market conditions for young people.

At the onset of the Great Recession member states had quite different starting points in terms of insecure trajectories and their policy environment. While we ac-

10 As expected, variations in the 'return to education' group were very small (generally less than 0.5pp).

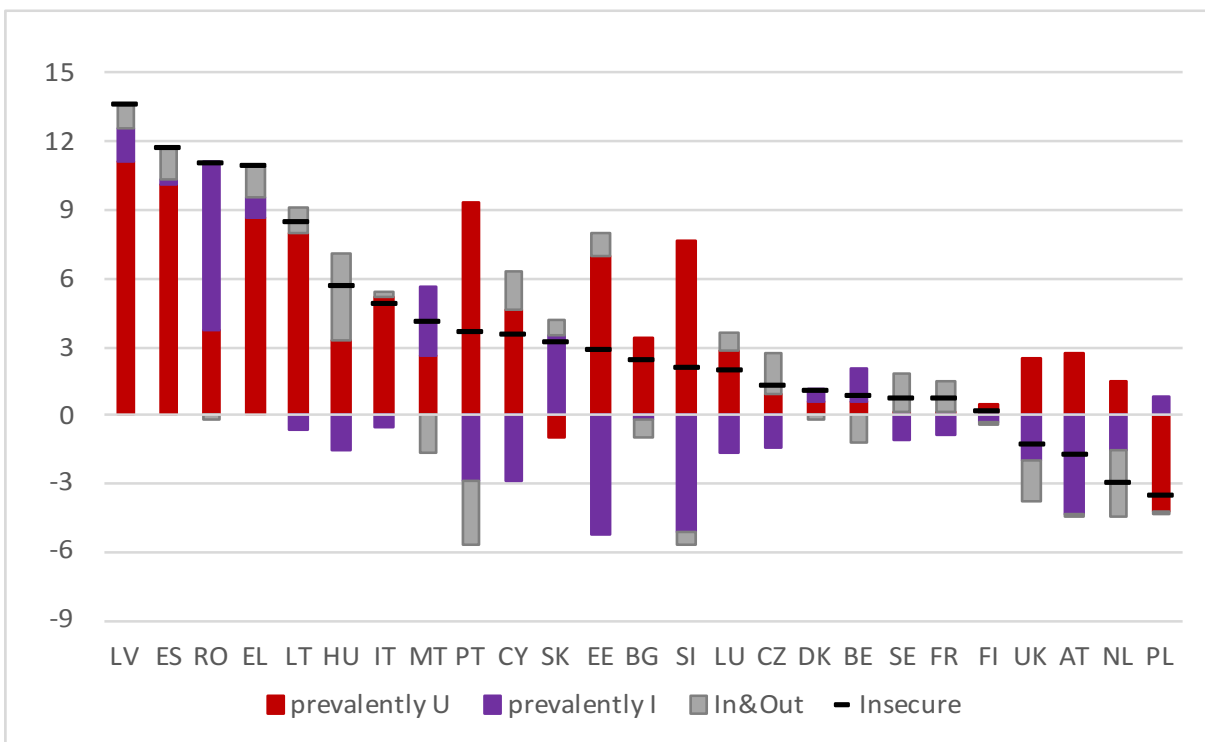
Chart 1. Variation in different trajectory types, before^a and during the crisis^b (pp)



Note: a 2004/05-2007/08; b 2008/09-2011/12. Secure trajectories are those in 'employment-secure' and 'prevalently in employment' trajectories. Insecure trajectories are those in 'prevalently unemployed', 'prevalently inactive' and 'in&out' trajectories.

Source: Authors' calculations based on EU-SILC longitudinal data (2006-2012)

Chart 2. Variation in the share of insecure trajectories by trajectory type, before^a and during the crisis^b (pp)



Note: a 2004/05-2007/08; b 2008/09-2011/12.

Source: Authors' calculations based on EU-SILC longitudinal data (2006-2012)

cept that there is no single satisfactory categorisation of EU member states, we adopt the taxonomy proposed by Stovicek and Turrini (2012) where countries are classified (and grouped) on the basis of their flexicurity model, identified on the basis of principal component analysis). Unlike other categorisations, it has the advantage of capturing all EU member states. This grouping identifies the key patterns in policy making across five broadly-defined institutional environments: continental (AT, BE, DE, FR, LU), CEE (BG, CZ, EE, HU, LT, LV, PL, SI, SK, RO), Nordic (DK, FI, NL, SE), Mediterranean (EL, ES, IT, PT), English-speaking (IE, UK, MT, CY).

As has been previously noted, regardless of the institutional configuration, the crisis period was marked by a rapid increase in policy making activities. For the whole set of 25 countries considered¹¹, there were 208 policies per year in pre-crisis and 307 during the recession (2008-2012). This trend was evident across institutional configurations but particularly marked in the Mediterranean group (Smith *et al.* 2019). Although we observe a consistent rise in policy making during the crisis, in absolute terms and in intensity across member states, a more complex pattern emerges when we look at the relationships with the dynamics of labour market performance at the national level (see section 4). The analyses presented here were carried out at the country level (25 countries) in order to investigate the associations between the change in the share of insecure trajectories among young adults and the change in the intensity of policy making recorded by LABREF.

There is a strong positive relationship between the levels of insecure trajectories before and during the crisis period ($r=0.83$) underlining how existing problems on the youth labour market were exacerbated by the crisis. The relationships between insecure trajectories and policy making are however more mixed. We find that policy making intensity during the crisis is weakly and positively related to the level of insecure trajectories prior to the crisis ($r=0.34$) and the stronger relationship is in fact with the level of insecure trajectories during crisis ($r=0.49$). The change in policy making intensity, pre-crisis to crisis, is most positively associated with the crisis level of insecure trajectories ($r=0.83$).

In order to explore these relationships further, charts 3 and 4 present two groups of countries: firstly,

those countries with more stable youth labour market performance (no more than a +3pp rise in insecure trajectories); and, secondly, those with more significant increases in insecure trajectories. These two charts describe the policy making responses (in terms of intensity) across countries in relation to young adults' labour market performance.

Chart 3 considers the countries with more stable labour market performance (as measured by the small change in insecure trajectories). They show a diverse range of changes in intensity of policy making. We find both countries with relatively stable labour market policy environments (BG, DK, FR, LU, SI) and countries with numerous labour market reforms (AT, BE, FI, UK).

By contrast, in chart 4 we report the countries with more significant increases in insecure transitions. In most cases, the lines are rather steep indicating both rising employment insecurity for young people and significant increases in policy making intensity. Only Latvia and Romania stand out with relatively low increase in policy making intensity.

The remaining five countries do not fall into either of these two groups¹². This heterogeneous group of countries is categorised by falling levels of policy intensity and/or falling levels of insecure trajectories. Here we find falling levels policy making and rising levels of insecure trajectories (SE), stable levels policy making and rising levels of insecure trajectories (CZ, PL), both falling levels policy making and falling levels of insecure trajectories (NL), and a rise in levels policymaking yet falling levels of insecure trajectories (MT).

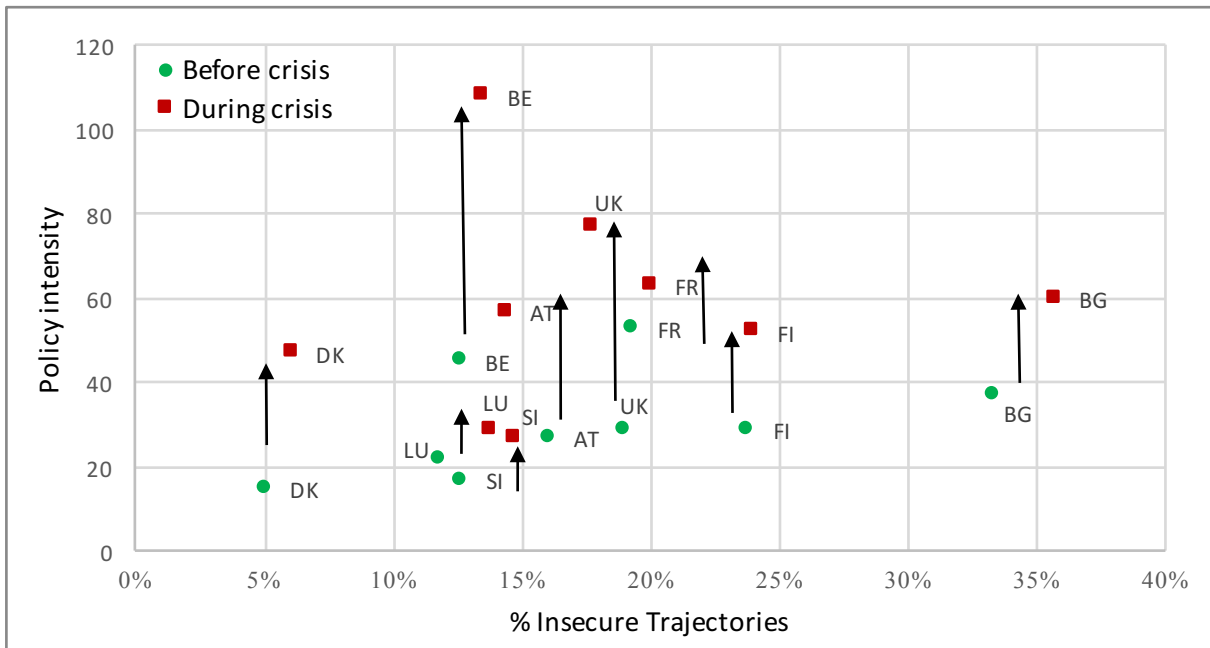
To sum up, we observe that the diversity of experiences across countries in the trends in insecure trajectories is matched by heterogeneous policy responses. There were no clear country groupings along institutional lines (i.e. flexicurity models), rather most countries experienced an increase in policy making activity, matched by varying changes in the shares of insecure trajectories.

In table 1 we disaggregate these patterns further using the categorisation of countries according to the consequences of the crisis on insecure trajectories, illustrated above in section 4. Here we observe that those countries with noticeable rises of policy making activity and most marked consequences in terms of sharp rises in insecure trajectories included the Med-

11 See footnote 7 for abbreviations.

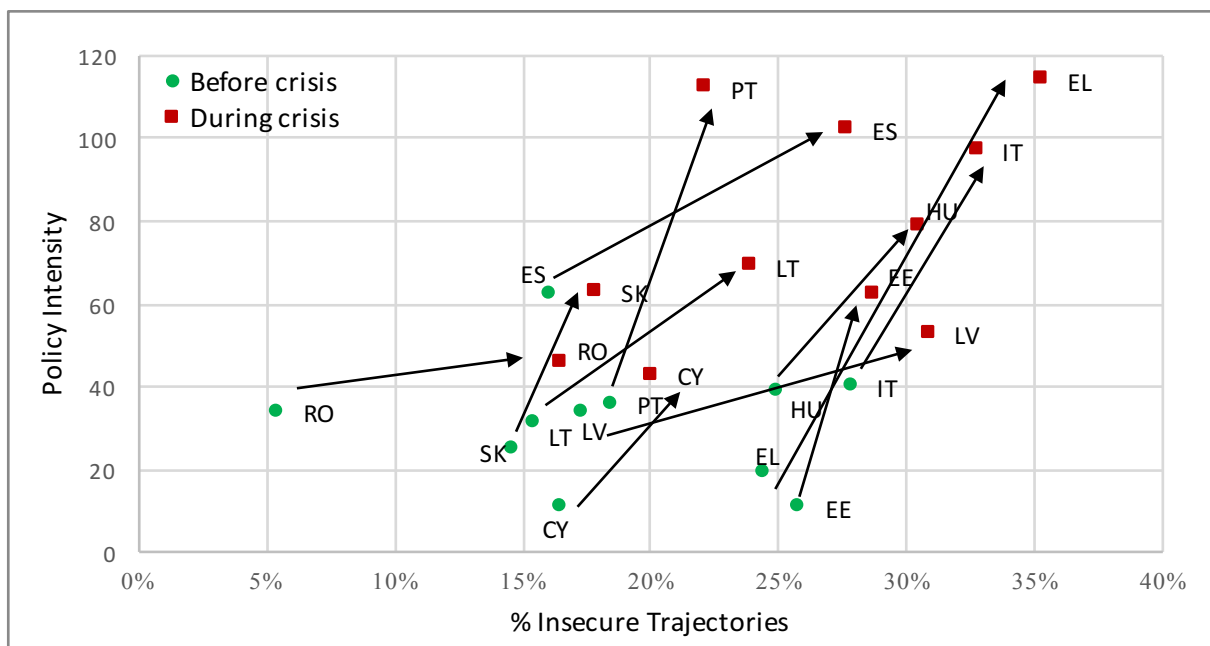
12 There is no chart for these five countries, for space limitations.

Chart 3. Countries with relatively stable youth labour market performance: changes in the share of insecure trajectories and in policy intensity before and during the crisis (2004-2007 vs 2008-2012)



Source: Authors' calculations based on EU-SILC longitudinal data (2006-2012) and LABREF database (2004-2012)

Chart 4. Countries with a deterioration in youth labour market performance. Changes in the share of insecure trajectories and in policy intensity before and during the crisis (2004-2007 vs 2008-2012)



Source: Authors' calculations based on EU-SILC longitudinal data (2006-2012) and LABREF database (2004-2012)

Table 1. Changes in insecure trajectories and policy making intensity (2004-2007 to 2008-2012)

	Decline in policy making intensity	Stable policymaking intensity (0 to +3,9pp)	Rise in policymaking intensity (+4pp + <1SD)	Significant rise in policy making intensity (+9pp = mean +1SD)
A. Large changes in security: -- secure trajectories (+8pp) ++ insecure trajectories (id.)		LV, RO	ES, LT	EL
B. Moderate changes in security: - secure trajectories (3-6pp) + insecure trajectories or return to education (id.)	MT		CY, SK, HU	IT, PT, EE
C. Quite stable situations in security (negligible changes in secure/insecure trajectories)	CZ, SE	LU, SI, FR, BG, FI	DK	BE
D. Falling insecurity	NL, PL		UK, AT	

Notes: mean increase in average policy-making is +3.96pp with a standard deviation of 4.56pp; countries in bold were subject to intense supranational pressure to reform their labour markets.

Source: Authors' calculations based on EU-SILC longitudinal data (2006-2012) and LABREF database (2004-2012)

iterranean group (as identified by Stovicek and Turrini 2012); these countries (EL, ES, IT, PT, along with Cyprus) were also subject to intense pressure to reform their labour markets by the ECB and the EC. We also find four CEE countries (LT, EE, HU, SK) in this group. By contrast, those countries with low or no increases in policy intensities and low or no rises in insecure trajectories include a mix from continental (FR, LU), Nordic (FI) and CEE countries (BG, SI). Similarly, the lower row of the table includes a representative from each of the country groupings, including countries with an increase (UK, AT) and a decline of policy making activities (NL, PL). Countries with low or declining policy responses and a moderate or significant increase in insecure trajectories include two CEE countries (LV, RO) and an exception among the Mediterranean grouping (MT).

As we point out elsewhere (Smith and Villa 2020) much of the increase in policy intensity was driven by efforts to enhance ALMP to respond to the challenges on the youth labour market (i.e. supporting security in the labour market) combined with pressure to weaken EPL arrangements seen as a means to open access to employment (i.e. increasing flexibility). These measures were encouraged by guidance from the EC and pressure to reform the operation

of the labour market in response to the crisis (Smith *et al.* 2019). In other words, labour market reforms were driven by external pressures in a situation of a dramatic fall in aggregate demand, rather than a by a coherent strategy towards more efficient national settings. Also, reforms were based on a downward pressure on job security and a strengthening of employment security through ALMPs, despite slack of demand (Smith *et al.* 2019).

When we examine the trends in the composition of policy making¹³, we find that ALMPs accounted for the largest component of the increase in policy making intensity (27%-48%) in all but one of the countries with a relatively low increase in insecure trajectories (countries shown in chart 3). Meanwhile, those countries with strong increases in insecure trajectories (countries shown in chart 4) displayed a more heterogeneous composition of their rising policy making intensity, suggesting more across-the-board reforms (particularly in ES, EL, HU, IT, SK). These results are supported by the weak relationship between change in intensity of ALMP and the increase in insecure trajectories ($r=0.07$). On the other hand, overall levels of crisis-period insecurity were most strongly associated with the policy intensity during the crisis in the

13 Data not shown for space limitations.

area of EPL ($r=0.54$), supporting the evidence available elsewhere of deregulation at the margins of the labour market (O'Reilly *et al.* 2019).

Overall, while we find evidence of a relationship between the levels and the increases in insecure trajectories during the crisis and the policy making intensities, there are clearly other drivers for policy responses during the crisis. Other than the relatively consistent grouping of the Mediterranean countries (also impact upon by external pressure for labour market reform), the links with the institutional groupings are rather weak. Indeed, the overwhelming expansion of policy making appears to override any particularly country institutional patterns.

Conclusions and discussion

The Great Recession was a turbulent time for labour market outcomes and labour market policy making. Our dynamic analysis of the labour market integration of young adults, that goes beyond the conventional analysis of school-to-work transitions, demonstrates an overall increase in insecurity associated with the economic downturn. A non-negligible share of young adults in EU countries already experienced insecure trajectories before the outbreak of the Great Recession, and an overall increase of young adults in these insecure trajectories was observed between 2004-2007 and 2008-2012 (18% to 22%).

Our analysis of policy making intensity demonstrates a significant increase in policy making activity over the same period. The exploration of the relationship between labour market conditions for young adults and policy making responses is novel. Although we find that higher shares of insecure trajectories seem to be positively correlated with higher intensity in policy making, there are clearly other factors shaping policy responses at the national level. Indeed, the majority of European countries intensified their labour market reforms at the outbreak of the Great Recession. The most active countries included both those with relatively stable problems on the youth labour market (measured by the share of young adults with insecure trajectories) as well as those with worsening youth labour market performance (particularly the Mediterranean and CEE countries).

The paper makes a number of contributions, empirical, theoretical and for policymakers. Empirically, the application of novel labour market indicators un-

derlines the heterogeneity of youth experiences during economic downturn such as the Great Recession which are often disguised in the analysis of more conventional measures. These results provide a deeper understanding from a more dynamic perspective of the labour market and particularly youth transitions.

From a theoretical perspective, the second contribution of the paper is the analysis of the link between labour market conditions and policy making. Traditionally, labour market outcomes have been considered as a dependent variable of labour market reforms, whereas we seek to illustrate the potential for labour market conditions to shape intensity and content of policy making. Policymakers do not operate in a vacuum and are themselves subject to influences of the prevailing thinking and pressures (also at the supranational level) created by economic and social context. These mechanisms need more visibility in labour market research and analysis.

The particular context of the 2008-2012 crisis demonstrates the challenges faced by young adults during an extreme economic downturn and the pressures on national policymakers to act. These twin contributions are relevant for the situation a decade later and the unfolding economic consequences of the Pandemic as both young people and policymakers face extreme challenges. The post-COVID environment will inevitably create new difficulties for young people and policymakers but also difficulties that resonate with the past, it is important that we learn from earlier experiences.

From a policy perspective the results highlight how, in spite of noticeable differences across countries in the problems faced by young adults in gaining employment secure trajectories, there was a high-level of consistency in the policy mix (Smith and Villa 2020). Young adults with insecure trajectories face different obstacles (e.g. unemployment vs inactivity) and require customised policies, yet Member States enacted and implemented a very similar policy mix, under pressure to improve the 'efficiency' of their labour market, combining flexibility (relaxing EPL) with security in the labour market (enhancing ALMP). Labour market reforms conducted under pressure of external supranational bodies, or as response to poor short-term performance, and with insufficient attention to the difficulties faced by young adults are unlikely to provide sustainable solutions or build sustainable institutions to cope with future labour market challenges.

Appendix

Table A1. The incidence of the various trajectory types among young people by country before the crisis (2004-2008) and during the crisis (2008-2012) (%)

Country	Before the Crisis (2004-2008)							During the Crisis (2008-2012)									
	Employment secure	Prev. Empl	SECURE	Prev. Unempl.	Prev. Inactive	In&Out	INSECURE	Return to Edu.	Employment secure	Prev. Empl.	SECURE	Prev. Unempl.	Prev. Inactive	In&Out	INSECURE	Return to Edu.	
Bulgaria	BG	50.00	16.47	66.47	20.28	9.04	4.02	33.34	0.20	56.05	8.06	64.11	23.68	8.82	3.27	35.77	0.13
Italy	IT	59.79	11.24	71.03	16.94	5.32	5.62	27.88	1.09	53.41	12.31	65.72	22.08	4.84	5.86	32.78	1.50
Poland	PL	61.66	11.66	73.32	13.48	8.76	4.11	26.35	0.32	66.38	10.66	77.04	9.23	9.54	4.06	22.83	0.13
Estonia	EE	62.39	11.69	74.08	4.20	17.78	3.87	25.85	0.08	56.41	14.16	70.57	11.23	12.58	4.88	28.69	0.73
Hungary	HU	61.67	13.26	74.93	5.33	16.21	3.39	24.93	0.14	57.20	11.78	68.98	8.58	14.72	7.22	30.52	0.50
Greece	EL	61.63	13.29	74.92	12.54	7.50	4.39	24.43	0.64	51.37	12.55	63.92	21.21	8.37	5.77	35.35	0.72
Finland	FI	65.43	9.67	75.10	3.16	12.45	8.18	23.79	1.12	62.46	12.75	75.21	3.69	12.16	8.10	23.95	0.83
Czech Republic	CZ	70.96	8.25	79.21	3.96	15.69	1.01	20.66	0.13	68.86	9.18	78.04	4.88	14.23	2.86	21.97	0.00
France	FR	71.47	8.37	79.84	9.61	5.46	4.29	19.36	0.80	70.03	9.38	79.41	9.78	4.61	5.64	20.03	0.56
United Kingdom	UK	75.34	5.46	80.80	1.87	10.54	6.58	18.99	0.22	74.00	7.80	81.80	4.37	8.63	4.73	17.73	0.47
Portugal	PT	68.25	12.26	80.51	6.68	5.03	6.77	18.48	1.01	64.04	12.56	76.60	15.99	2.18	3.98	22.15	1.25
Latvia	LV	70.89	11.54	82.43	4.52	9.28	3.51	17.31	0.25	52.64	16.15	68.79	15.60	10.77	4.51	30.88	0.33
Cyprus	CY	75.66	7.12	82.78	3.64	8.44	4.47	16.55	0.66	68.30	11.08	79.38	8.27	5.61	6.17	20.05	0.56
Austria	AT	74.52	8.93	83.45	1.90	8.93	5.24	16.07	0.48	75.47	8.40	83.87	4.61	4.61	5.15	14.37	1.76
Spain	ES	69.72	12.83	82.55	6.75	2.36	6.94	16.05	1.40	55.04	15.19	70.23	16.90	2.56	8.23	27.69	2.08
Lithuania	LT	74.47	9.67	84.14	4.64	7.54	3.29	15.47	0.39	64.75	11.11	75.86	12.64	6.90	4.41	23.95	0.19
Slovakia	SK	74.93	10.35	85.28	9.18	4.37	1.09	14.64	0.07	72.71	9.15	81.86	8.20	7.86	1.81	17.87	0.26
Malta	MT	79.56	5.66	85.22	8.21	3.10	3.10	14.41	0.36	74.03	7.07	81.10	10.86	6.10	1.49	18.45	0.45
Slovenia	SI	76.41	10.34	86.75	1.75	6.46	4.42	12.63	0.63	75.88	9.07	84.95	9.44	1.34	3.90	14.68	0.37
Belgium	BE	78.95	7.91	86.86	4.85	2.68	5.10	12.63	0.51	75.77	9.99	85.76	5.43	4.11	3.96	13.50	0.73
Luxembourg	LU	80.31	7.59	87.90	3.47	6.18	2.19	11.84	0.26	76.31	9.75	86.06	6.30	4.50	3.00	13.80	0.15
Sweden	SE	81.51	7.39	88.90	1.06	1.94	7.39	10.39	0.70	79.84	8.44	88.28	1.23	0.82	9.05	11.10	0.62
Netherlands	NL	83.15	7.15	90.30	0.79	3.02	5.56	9.37	0.32	86.93	6.44	93.37	2.27	1.52	2.65	6.44	0.19
Romania	RO	80.37	13.86	94.23	2.80	1.87	0.78	5.45	0.31	78.18	5.24	83.42	6.52	9.30	0.64	16.46	0.11
Denmark	DK	83.85	8.50	92.35	1.70	0.85	2.55	5.10	2.55	81.22	9.86	91.08	2.35	1.41	2.35	6.11	2.82
EU average	EU	69.77	10.37	80.14	7.25	7.63	4.41	19.29	0.58	65.82	10.69	76.51	10.89	7.15	4.76	22.80	0.69

Note: countries ranked by pre-crisis share of insecure trajectories.

Source: EU-SILC longitudinal data authors' own calculations

References

- Anxo D., Bosch G., Rubery J. (eds.) (2011), *The Welfare State and Life Transitions: A European Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar
- Berloffo G., Matteazzi E., Mazzolini G., Şandor A., Villa P. (2019a), How can young people's employment quality be assessed dynamically?, in O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M., Villa P. (eds.) (2019), *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobilities and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press, pp.237-270
- Berloffo G., Matteazzi E., Şandor A., Villa P. (2019b), The quality of employment in the early labour market experience of young Europeans, *Cambridge Journal of Economics*, 43, n.6, pp.1549-1575
- Boeri T., Jimeno J. F. (2016), Learning from the Great Divergence in unemployment in Europe during the crisis, *Labour Economics*, 41, issue C, pp.32-46
- Buchman M., Kriesi I. (2011), Transition to adulthood in Europe, *Annual Review of Sociology*, 37, n.1, pp.481-503
- Cahuc P., Charlot O., Malherbet F. (2016), Explaining the spread of temporary jobs and its impact on labor turnover, *International Economic Review*, 57, n.2, pp.533-572
- Cappellari L., Dell'Aringa C., Leonardi M. (2012), Temporary Employment, Job Flows and Productivity: A Tale of Two Reforms, *The Economic Journal*, 122, n.562, pp.188-215
- EC (2017), *Coverage and structure of the Labour Market Reform (LABREF) Database*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, November <<https://bit.ly/2Rmvh4I>>
- EC (2007), Working time, work organisation and internal flexibility-flexicurity models in the EU, in EC (2007), *Employment in Europe 2007*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, pp.125-197
- Eichhorst W., Marx P., Wehner C. (2016), *Labor Market Reforms in Europe: Towards More Flexicure Labor Markets?*, Discussion Paper n.9863, Bonn, IZA <<https://bit.ly/39bVfxG>>
- Eurofound (2012), *NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2014), *Mapping youth transitions in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Flek V., Hala M., Mysíková M. (2019), How do youth labor flows differ from those of older workers?, in O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M., Villa P. (eds.) (2019). *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobilities and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press, pp.195-236
- Hadjivassiliou K.P., Tassinari A., Eichhorst W., Wozny F. (2019), Assessing the performance of school-to-work transition regimes in the European Union", in O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M., Villa P. (eds.) (2019). *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobilities and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press, pp.71-103
- Muffels R., Wilthagen T. (2013), Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security, *Sociology Compass*, 7, n.2, pp.111-122
- O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M., Villa P. (eds.) (2019), *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobilities and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press
- O'Reilly J., Eichhorst W., Gábos A., Hadjivassiliou K., Lain D., Leschke J., McGuinness S., MýtnaKureková L., Nazio T., Ortlieb R., Russell H., Villa, P. (2015), Five characteristics of youth unemployment in Europe: flexibility, education, migration, family legacies, and EU policy, *SAGE Open*, 5, n.1, pp.1-19 <<https://bit.ly/3ITetNO>>
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, Paris, OECD
- Picot G., Tassinari A. (2017), All of one kind? Labour market reforms under austerity in Italy and Spain, *Socio-Economic Review*, 15, n.2, pp.461-482
- Pohl A., Walther A. (2007), Activating the Disadvantaged. Variations in Addressing Youth Transitions across Europe, *International Journal of Lifelong Education*, 26, n.5, pp.533-553
- Russell H., Leschke J., Smith M. (2020), Balancing flexibility and security in Europe? The impact of unemployment on young peoples' subjective well-being, *European Journal of Industrial Relations*, 26, n.3, pp.243-261
- Scarpetta S., Sonnet A., Manfredi T. (2010), *Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n.106, Paris, OECD
- Smith M., Leschke J., Russell H., Villa, P. (2019), Stressed economies, distressed policies, and distraught young people: European policies and outcomes from a youth perspective, in O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M., Villa P. (eds.) (2019), *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobilities and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press, pp.104-131
- Smith M., Villa P. (2020), Labour market reforms in Europe, in Marcuzzo M. C., Palumbo A., Villa P. (eds.) (2020), *Economic Policy, Crisis and Innovation. Beyond Austerity in Europe*, London-New York, Routledge, pp.150-167

Stovicek K., Turrini A. (2012), *Benchmarking Unemployment Benefits in the EU*, IZA Policy Paper n.43, Bonn, IZA <<https://bit.ly/398F4kY>>

Turrini A., Koltay G., Pierini F., Goffard C., Kiss A. (2014), *A decade of labour market reforms in the EU: Insights from the LABREF database*, IZA Policy Paper n. 88, Bonn, IZA <<https://bit.ly/3tWw1LX>>

Wallace C., Bendit R. (2009), Youth Policies in Europe: Towards a Classification of Different Tendencies in Youth Policies in the European Union, *Perspective on European Politics and Society*, 10, n.3, pp.441-458

Gabriella Berloff

gabriella.berloff@unitn.it

Full professor of economics at the Department of Economics and Management, University of Trento (Italy). Recent publications include: Berloff G., Matteazzi E., Şandor A., Villa P. (2019), The quality of employment in the early labour market experience of young Europeans, *Cambridge Journal of Economics*, 43, n.6.

Mark Smith

mark.smith@sun.ac.za

Professor and Director at University of Stellenbosch Business School (ZA), and Professor Human Resource Management at Grenoble Ecole de Management (FR). Recent publications include: Russell H., Leschke, J., Smith, M. (2020), Balancing flexibility and security in Europe? The impact of unemployment on young peoples' subjective well-being, *European Journal of Industrial Relations*, 26, n.3.

Alina Şandor

alina.sandor@jrf.org.uk

Economist at the Joseph Rowntree Foundation (UK). Recent publications include: Berloff G., Matteazzi E., Şandor A., Villa P. (2016), Youth employment security and labour market institutions: a dynamic perspective, *International Labour Review*, 155, n.4.

Paola Villa

paola.villa@unitn.it

Full professor of economics at the Department of Economics and Management, University of Trento (Italy). Recent publications include: O'Reilly, J., Leschke J., Ortlieb R., Seeleib-Kaiser M., Villa P. (eds.) (2019), *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobilities and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press

Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere

Cristina Di Giambattista

INAPP

Monica Esposito

INAPP

Marcella Pulino

INAPP

Alessandro Rizzo

INAPP

L'integrazione della dimensione di genere nelle fasi del ciclo di una policy rappresenta un elemento dirimente per la produzione di risultati equi ed efficaci. L'articolo fornisce una panoramica delle policy di contrasto dei Paesi europei alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia, relative alla tutela dell'occupazione e dei redditi e al sostegno delle esigenze di cura e alla fragilità economica, verificando secondo la logica del *dual approach* la presenza di interventi dedicati alla componente femminile del mercato del lavoro e, parallelamente, le principali implicazioni in chiave di genere.

The integration of gender mainstreaming in each stage of the policy cycle is essential to achieve equitable and effective results in policy making. This paper provides an overview of all european measures programmed to face the economic crisis due to Covid-19 pandemic. By analysing social protection measures related to social distancing, income protection, unemployment, job protection and work life balance, it tries to investigate if a gender perspective has been taken into account in the policy making process or if all policies are programmed as gender blind.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2021-01-2

Citazione

Di Giambattista C., Esposito M., Pulino M., Rizzo A. (2021), Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.22-35

Parole chiave

Crisi economica
Mainstreaming di genere
Occupazione femminile

Keywords

Economic crisis
Gender mainstreaming
Female employment

Introduzione

L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 ha rapidamente innescato un'inedita crisi globale, investendo tutti gli aspetti della vita economica e sociale, ponendo l'intera popolazione mondiale di fronte a numerose sfide, vale a dire proteggersi dal virus e debellarlo, proteggere il lavoro e il reddito di donne e uomini e, parallelamente, creare una nuova normalità, fondata sulla ricostruzione di un contesto sociale ed economico più equo, inclusivo e resiliente¹.

Analizzare e comprendere in chiave di genere le implicazioni di una crisi di tale portata e le risposte in termini di policy prodotte dagli Stati europei risulta compito tanto ambizioso quanto arduo, soprattutto in relazione alla consueta resistenza da parte dei policymaker a integrare la dimensione di genere in tutte le fasi delle politiche pubbliche. Tale approccio produce potenzialmente politiche inique e meno efficaci sia per le donne sia per gli uomini e, pertanto, andrebbe integrato con analisi e proposte volte a costruire una visione sensibile al genere,

¹ Secondo una stima preliminare dell'ILO, la crisi economica e del lavoro causata dalla pandemia da Covid-19 potrebbe spingere circa 25 milioni di persone nel mondo in una condizione di disoccupazione, sottoccupazione e povertà lavorativa (ILO 2020a).

che non corrisponde alla 'questione femminile' ma alla forza di uno Stato attento a un futuro sostenibile (Ferrera e Stefanelli 2020).

La crisi socio-economica in questione presenta alcune caratteristiche suscettibili di produrre effetti iniqui sulla componente femminile della popolazione. L'ipotesi che essa abbia un effetto potenzialmente maggiore sulle donne trae origine da un elemento noto: essa si innesta su un mercato del lavoro nel quale la variabile di genere si pone, storicamente, come fattore di differenziazione in termini di condizioni e opportunità. Il genere rappresenta, infatti, un elemento differenziale in relazione ai sistemi del lavoro, segnando tempi, modi e condizioni di accesso e permanenza nelle condizioni di occupazione, disoccupazione e inattività.

Le donne sono complessivamente meno presenti nel mercato del lavoro rispetto agli uomini, per un minor numero di anni e con minore continuità: a livello europeo il tasso di occupazione femminile nel 2019 è significativamente più basso di quello maschile, con un gap pari a 11 punti percentuali, che si riscontra anche nel valore relativo al tasso di inattività, con uno scarto di pari ampiezza². La gestione dei carichi di cura familiari, nella conciliazione dei tempi vita-lavoro, è ancora tradizionalmente associata alla sfera delle responsabilità delle donne e pesa sull'accesso e sul mantenimento di un'occupazione femminile stabile e ben remunerata: il tasso di occupazione di donne con figli nell'UE è, in media, più di 8 punti percentuali inferiore al tasso di occupazione delle donne senza figli; al tempo stesso, le donne sono in maggioranza a lavorare a tempo parziale: il dato europeo sulla quota di *part-timers* sul totale degli occupati mostra un gap di genere di oltre 20 punti percentuali (per il 2019, il valore per le donne è pari al 29%, quello degli uomini all'8%)³; anche la condizione di inattività è segnata da una presenza maggioritaria di donne (Eige 2020). Ciò ha conseguenze sul piano economico e sui rapporti di dipendenza nell'ambito dei nuclei familiari. Inoltre, si consideri come il lavoro di donne e uomini sia caratterizzato dalla presenza di uno spiccato *gender pay gap* nonché da una marcata segregazione occupazionale, sia orizzontale che verticale: le donne sono maggiormente

presenti rispetto agli uomini nei settori e nelle posizioni con minori opportunità di guadagno, sviluppi di carriera, stabilità e qualità dell'occupazione. Le caratteristiche della partecipazione femminile al mercato del lavoro incidono sulle prospettive di mantenere un livello adeguato di reddito e sul sostegno pensionistico, delineando un maggior rischio di povertà femminile, in particolare per le donne anziane (Parlamento europeo 2020).

L'insieme di questi elementi suggerisce che l'attuale crisi potrebbe determinare effetti sproporzionati su alcuni segmenti della popolazione, tali da innescare un peggioramento delle condizioni di vita ed economiche: le situazioni pregresse possono, nel medio e lungo periodo, aumentare i rischi economici conseguenti l'epidemia e fungere da moltiplicatore di disuguaglianze, trascinando in condizione di povertà e deprivazione anche chi precedentemente si trovava in posizioni economiche di relativa stabilità, ponendo nuove sfide ai sistemi di protezione sociale e di welfare.

L'analisi dei dati statistici parziali, sia a livello europeo che italiano, mostra i primi effetti della crisi sull'andamento dell'occupazione, evidenziando un quadro di deterioramento dell'occupazione femminile, particolarmente accentuato per l'Italia. A livello europeo il gap tra il tasso di occupazione femminile e quello maschile si attesta, nel secondo trimestre del 2020, a -10,4 punti percentuali, mentre in Italia nello stesso periodo è pari a -18,2. Anche il tasso di attività nel nostro Paese mostra un andamento decrescente, attestandosi nel secondo trimestre 2020 al 72% per gli uomini e al 53% per le donne, con un differenziale di genere pari a 19 punti percentuali. In Italia le donne sono maggiormente impiegate nel settore dei servizi che, ad oggi, risulta essere quello più colpito con 809.000 occupati in meno nel secondo trimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre nell'ambito del lavoro precario si contano 470.000 occupate in meno, 323.000 con contratto a tempo determinato (Istat 2020)⁴.

1. La crisi socio-economica legata alla pandemia da Covid-19

L'attuale crisi, a differenza di quelle avvenute in

2 Elaborazioni Inapp su dati della *Labour Force Survey* di Eurostat (popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni - EU 27).

3 Elaborazioni Inapp su dati della *Labour Force Survey* di Eurostat (popolazione in età compresa tra 20 e 64 anni - EU 27).

4 Elaborazioni Inapp su dati della *Labour Force Survey* di Eurostat (popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni, EU 27 - 2020).

passato, investe settori ad alta presenza femminile e sollecita in modo inedito le dinamiche di genere tra lavoro e carichi di cura. In tal senso potrà avere conseguenze rilevanti dal punto di vista degli equilibri di genere, anche in termini di accesso alle risorse economiche.

I principali elementi di criticità di genere che emergono dalla lettura dell'attuale contesto di crisi possono essere ricondotti a: diversa esposizione di uomini e donne al rischio di contagio a causa della distribuzione di genere nei settori occupazionali quali quello sanitario, dell'assistenza sociale e familiare; forte segregazione femminile in alcuni dei settori più colpiti dalla crisi economico-occupazionale; aumento dei carichi di cura dovuti alla chiusura delle istituzioni scolastiche e del significativo ricorso all'*homeworking*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il personale del settore sanitario e dei servizi sociali (*social work*) a livello europeo, la cui composizione vede una quota di donne pari al 78,3%⁵, è stato sottoposto a un enorme sforzo, con l'aumento delle ore di lavoro e un maggior rischio di esposizione al virus. Anche in Italia le donne rappresentano la maggioranza nei settori sanitari classificati a medio e alto rischio rispetto alla possibile esposizione al virus – 28% donne, 12% uomini (Istat 2020). Infatti, i contagi da virus SARS-CoV-2 vedono una presenza maggioritaria di donne, sebbene l'evoluzione nella malattia Covid-19 determini un maggior numero di uomini tra i ricoverati in terapia intensiva⁶.

Le donne sono maggiormente colpite dalla crisi anche in ragione della segregazione verticale e orizzontale nel lavoro: alcuni dei settori occupazionali maggiormente investiti dalle conseguenze delle misure restrittive sono, infatti, quelli con una più alta presenza di donne (Inapp 2020a, 2020b; World Bank 2020). Sebbene i governi abbiano tentato di rivolgere i provvedimenti alla più ampia platea di destinatari, estendendo benefici anche a settori e categorie professionali solitamente escluse,

alcuni settori hanno sofferto maggiormente le conseguenze delle chiusure delle attività e quelle del blocco dei consumi. A livello globale, circa 510 milioni di donne (pari al 40% di tutte le donne occupate) lavorano in settori fortemente colpiti, che vanno dall'ospitalità alla ristorazione, dal commercio al dettaglio al settore immobiliare (ILO 2020b). Per quanto riguarda i Paesi dell'UE, le donne costituiscono, ad esempio, il 53,7% degli occupati nel settore dell'accoglienza e della ristorazione e l'88% del settore attinente al lavoro domestico⁷. Anche in Italia le donne rappresentano l'88,8% degli occupati nei settori attività domestiche e ricreativo culturale e il 65,2% nei servizi di istruzione, sanitari e familiari (Istat 2020).

L'attuale crisi appare strutturalmente diversa da quelle avvenute in passato: la crisi economico-finanziaria del 2008, in particolare, fu caratterizzata da una ingente perdita dei posti di lavoro soprattutto nei settori a forte prevalenza maschile, come ad esempio i settori edile e manifatturiero, e da un conseguente aumento delle ore lavorate dalle donne. Tuttavia, durante la successiva fase di ripresa, l'occupazione maschile fu segnata da un più veloce rilancio rispetto a quella femminile, seguita da politiche di *austerità* di rilevante impatto sulle donne, a causa dei tagli nei settori a maggiore occupazione femminile nonché in quelli relativi ai servizi di cura (Périver 2014).

La possibilità di lavorare da casa per alcuni settori lavorativi è stata dirimente per il distanziamento fisico e sociale e la continuità delle prestazioni lavorative. Tuttavia, il ricorso a tale modalità in presenza dei figli ha determinato l'aumento del *care burden* per le donne, sovrapponendo le esigenze di cura con la necessità di eseguire la prestazione lavorativa. La criticità maggiore si è tuttavia verificata per i lavoratori le cui attività rientravano tra quelle essenziali e indifferibili, per esempio nel settore sanitario o della distribuzione alimentare; essi, infatti, hanno dovuto garantire la continuità operativa,

5 Elaborazioni Inapp su dati *Labour Force Survey* Eurostat (popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni, EU 27 - 2020).

6 Si consideri che i casi di infezioni da SARS-CoV-2 (età mediana 48 anni, 32% di sesso maschile) tra gli operatori sanitari rappresentano il 10,7% dei casi totali. L'analisi della mortalità per Covid-19, riferita al periodo gennaio-novembre 2020, mostra come sia il sesso sia il genere abbiano determinato importanti influenze sulla risposta biologica al virus e sulle condizioni di vita. Il sesso maschile mostra una maggiore vulnerabilità rispetto all'evoluzione della malattia mentre l'appartenenza di genere conduce le donne a una maggiore esposizione al virus, in ragione della distribuzione settoriale e lavorativa. In Italia, i dati relativi alla prima ondata evidenziano tale tendenza in linea con la maggior parte degli altri Paesi europei: gli uomini muoiono due volte di più delle donne (17,1% rispetto a 9,3%) (Istat e Iss 2020; Oertelt-Prigione 2020).

7 Elaborazioni Inapp su dati *Labour Force Survey EUROSTAT* - EU 27.

talvolta anche incrementando il numero delle ore lavorate in presenza. La chiusura delle istituzioni scolastiche e delle strutture e dei servizi deputati alla custodia dei minori ha determinato un inedito aumento dei carichi di cura per i genitori con figli, anche in relazione all'impossibilità di ricorrere al sostegno della famiglia estesa, in particolare dei nonni, a causa delle misure di distanziamento fisico e dell'alto tasso di rischio di contagio e mortalità della popolazione anziana. A causa della pregressa e iniqua divisione di genere del lavoro di cura e domestico è probabile che tale incremento di lavoro non retribuito ricada principalmente sulle donne (Rubery e Tavora 2020). Un'indagine realizzata in Italia rivela che le donne si sono fatte carico della maggior parte di questi compiti, con il 74% degli uomini che dichiara di dedicare meno di un'ora al giorno del proprio tempo alla cura della casa e dei figli rispetto al 28% delle donne (Del Boca *et al.* 2020)⁸. Tali criticità hanno investito in maniera ancor più spiccata i nuclei monoparentali, solitamente a maggioranza femminile (Blasko *et al.* 2020; Alon *et al.* 2020).

2. Elementi di metodo per una prospettiva di genere nell'analisi

Il lavoro qui presentato restituisce una mappatura delle politiche programmate dai ventisette Stati membri dell'Unione europea per contrastare gli effetti socio-economici provocati dalla pandemia da Covid-19 su uomini e donne⁹. A partire dall'assunto secondo il quale l'obiettivo di una politica pubblica mira a indurre, attraverso un intervento, un cambiamento destinato a una popolazione determinata, sia introducendo elementi di miglioramento sia evitando peggioramenti, scaturisce la nostra ipotesi di ricerca relativa all'integrazione o meno di una prospettiva di genere nell'elaborazione delle

politiche anti-crisi dovuta alla pandemia. L'assunzione di tale prospettiva si concretizza nell'adozione dell'*approccio duale*, con la predisposizione di azioni mirate alla componente femminile della popolazione in ragione dei divari che la caratterizzano rispetto a quella maschile e, parallelamente, con la considerazione sistematica delle differenze tra donne e uomini in termini di punti di vista, condizioni, situazioni e necessità in tutte le politiche e le azioni (EIGE 2016).

Le domande di ricerca individuate sono pertanto: quali policy hanno predisposto i Paesi europei per contrastare gli effetti socio-economici provocati dalla pandemia da Covid-19 sull'occupazione e sul reddito di uomini e donne? Le policy programmate sono effettivamente destinate all'intera popolazione-obiettivo, composta da uomini e donne? Per rispondere a tali domande, la nostra analisi di tipo qualitativo ha previsto la ricerca, la catalogazione e l'analisi dei documenti normativi e programmatici mediante i quali i ventisette Paesi europei hanno varato i propri provvedimenti anticrisi. Il lavoro ha previsto in primis la realizzazione di una ricognizione di tutte le norme e i documenti programmatici anticrisi. La ricerca dei documenti, che ha preso in considerazione il periodo che va da marzo a ottobre 2020, è stata condotta consultando le banche dati normative e i siti web dei Ministeri di ciascun Paese europeo, avvalendosi successivamente delle banche dati degli organismi internazionali¹⁰. Le informazioni sono state organizzate in un database articolato per finalità di intervento: sostegno all'occupazione; misure finalizzate alla cura e custodia dei figli; sostegno della fragilità socio-economica. Successivamente, l'analisi di contenuto delle norme¹¹ è stata finalizzata a individuare, laddove presenti, le politiche espressamente mirate alla componente femminile della popolazione (azioni

8 Risultati simili sono stati riportati in indagini condotte in Francia, Germania e Spagna.

9 Il presente articolo restituisce gli esiti di un più ampio studio conoscitivo realizzato nel corso del 2020, di cui si presentano le principali risultanze: *Le strategie dei Paesi europei nel contrasto agli effetti socio-economici della Pandemia di Covid-19: una possibile lettura di genere*. La ricostruzione del quadro e l'analisi delle policy programmate dagli Stati membri dell'UE per salvaguardare i redditi e l'occupazione, nonché supportare le esigenze di cura dei lavoratori con figli, rappresentano un passaggio propedeutico all'avvio, in un momento successivo, di un processo di valutazione di quelli che, dalla fase di implementazione in poi, potranno essere gli esiti e gli impatti. Il lavoro più ampio contiene anche una rassegna delle politiche fiscali e monetarie (cfr. Inapp e Cardinali 2020).

10 Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Eurofound.

11 I documenti sono stati letti in lingua originale per Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna mentre per tutti gli altri Paesi ci si è avvalsi dell'uso di traduttori o della versione in inglese, se presente.

positive). L'analisi è stata poi orientata a verificare se ciascun Stato membro avesse adottato un approccio fondato sul *gender mainstreaming*, utilizzando una checklist costruita ad hoc e finalizzata a verificare informazioni relative al processo di definizione delle policy e l'eventuale integrazione di una prospettiva di genere¹². Infine, per procedere a una lettura di genere delle misure programmate e cercare di individuare gli elementi che potenzialmente potrebbero avere un effetto positivo o al contrario negativo in tali termini, le informazioni sono state analizzate facendo ricorso a una matrice che consentisse l'incrocio delle caratteristiche degli interventi di ciascun Paese per ciascuna macro-tiologia di intervento.

3. Le policy di contrasto agli effetti socio-economici della pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere

L'analisi condotta ha consentito di evidenziare alcuni elementi utili a proporre una riflessione in chiave di genere sulle policy adottate. È stato così possibile riscontrare che solo tre Paesi su ventisette (Austria¹³, Italia¹⁴, Spagna¹⁵) hanno varato provvedimenti esplicitamente dedicati alla componente femminile della popolazione. Si tratta nella totalità dei casi di misure finalizzate al contrasto della violenza di genere, introdotte a causa dell'aumento generalizzato in tutti i Paesi del mondo dei casi di violenza domestica, tanto da definirla "pandemia ombra"¹⁶.

È possibile affermare che in generale le policy programmate si caratterizzano per l'adozione di un approccio *gender blind*, considerando i destinatari degli interventi come un insieme omogeneo, sottovalutando quanto l'adozione di politiche generaliste possa produrre effetti diversi sui due generi (Naldini 2006). In particolare, la lettura condotta non ha evidenziato, in nessun caso, la presenza di obiettivi finalizzati al superamento dei gap di genere né, tantomeno, un riferimento al perseguimento

della parità di genere. I dati citati a supporto dell'elaborazione degli interventi non sono mai disaggregati per sesso, né vi è alcun riferimento al *gender assessment*. In ragione di ciò si propone una serie di riflessioni finalizzate a evidenziare come politiche progettate in modo neutro producano effetti diversi per uomini e donne.

Una prima considerazione sul quadro degli interventi predisposti riguarda l'omogeneità delle misure definite dai governi europei. Tutti i ventisette Paesi hanno varato un'ingente mole di provvedimenti anticrisi: per sostenere i bisogni di cura delle famiglie con figli sono stati previsti congedi parentali speciali oppure l'ampliamento di quelli ordinari; per sostenere l'occupazione e i redditi si è fatto ricorso a meccanismi di protezione come *short time work* associati a sussidi salariali o indennità di disoccupazione mentre, per limitare il disagio socio-economico delle famiglie, sono stati introdotti differimenti di pagamenti e sostegni monetari come voucher o *cash transfers*. Tuttavia, tali interventi differiscono in modo significativo in termini di accesso, eleggibilità dei destinatari, entità e durata dei benefici ed è in questi elementi che si configurano gli effetti più significativi in termini di genere.

4. L'homeworking

Le misure di protezione per la salute introdotte a causa della pandemia hanno imposto la chiusura di interi settori occupazionali, ricorrendo all'*homeworking* per quelli la cui attività era realizzabile da remoto.

I fattori sopra elencati sono alla base di effetti asimmetrici diretti nel mercato del lavoro, che dipendono da: la possibilità di svolgere il lavoro da remoto; l'apertura o la chiusura del settore occupazionale o dal calo della domanda; l'appartenenza alle cosiddette 'categorie essenziali', spesso protagoniste di un incremento delle ore lavorate. Poiché solo le attività lavorative che potevano essere ese-

12 Gli elementi contenuti nella checklist sono i seguenti: individuazione di obiettivi di *gender equality* e superamento dei gap di genere; riferimento a dati disaggregati per sesso; presenza di riferimento a partenariato che includa organismi di parità/esperti sul tema; esplicito riferimento ad attività di valutazione in chiave di genere

13 Per l'Austria: <https://bmi.gv.at/614/start.aspx>.

14 Per l'Italia: <https://bit.ly/3ejEWIF>.

15 Per la Spagna: Real Decreto-ley 11/2020, *Medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19* <https://bit.ly/3nW6HUw>.

16 Si tratta di una definizione operata dall'ONU, per approfondimenti <https://bit.ly/3tjipOs>.

guita da remoto e quelle essenziali non hanno subito blocchi, a seconda dell'appartenenza settoriale, intere categorie sono state colpite in modo diverso sia dalla pandemia, nel senso che sono state maggiormente esposte al rischio di entrare in contatto con il virus, sia dalla crisi economico-sociale da essa provocata (Fana *et al.* 2020).

In generale il lavoro da remoto è stato ampiamente incoraggiato o reso obbligatorio dai governi per contenere la diffusione del virus. Si consideri che nel 2018 la quota di dipendenti che lavoravano regolarmente da casa era circa il 12% in Germania, oltre il 30% in Paesi Bassi, Finlandia, Islanda, Lussemburgo e Danimarca, e circa o sotto il 5% in Grecia, Italia, Bulgaria e Romania. Circa il 37% dei lavoratori nell'UE ha iniziato a telelavorare durante l'epidemia di Covid-19, ma questa percentuale varia ampiamente tra gli Stati membri, da meno del 20% in Romania a quasi il 60% in Finlandia (Eurofound 2020a).

Dalla nostra rilevazione risulta che il lavoro da remoto sia stato introdotto per i dipendenti in tutti i Paesi europei, anche in quelli dove non era stato mai sperimentato. Tra le condizioni che hanno inciso sull'esperienza di *homeworking*, dirimenti sono state la presenza dei figli nel nucleo familiare, la chiusura delle scuole e dei servizi di cura e custodia dell'infanzia ma anche le caratteristiche dello status sociale, riferite in particolare alla tipologia di professione che si svolge, al livello di istruzione e al luogo nel quale si vive. Considerando che tra tutti coloro che lavoravano da casa durante la pandemia il 26% viveva in famiglie con bambini sotto i 12 anni (Eurofound 2020b), molti di questi hanno dovuto affrontare criticità dovute alla sovrapposizione del lavoro retribuito con la cura dei figli a tempo pieno, il che ha probabilmente influito, soprattutto nei casi di genitori con figli da 0 a 6 anni, sulla loro produttività e dunque anche sui benefici attesi della misura (Arntz *et al.* 2020). Un'indagine Inapp dimostra come essa abbia comportato un aggravio dei tempi di lavoro non retribuito per le donne, ciò in continuità con una visione stereotipata dei ruoli di genere (Inapp 2020a)¹⁷.

Anche un alto livello di istruzione, generalmen-

te correlato al tipo di occupazione, fornisce una protezione per il mantenimento dell'occupazione. Secondo Palomino *et al.* (2020), le occupazioni caratterizzate da altri gradi di qualifica e istruzione, i cui metodi di lavoro sono stati trasformati dalle nuove tecnologie digitali, hanno avuto maggiori possibilità di lavorare da remoto.

Anche la disponibilità di spazi abitativi più o meno ampi ha inciso sull'esperienza di *homeworking*: nelle grandi città gli appartamenti tendono a essere di dimensioni ridotte rispetto a quelli che si trovano fuori dai grandi centri urbani. Una ricerca condotta in Francia mostra come le donne francesi con bambini in casa (il 48% delle donne in telelavoro viveva con uno o più bambini durante il blocco contro il 37% degli uomini) hanno dovuto condividere il loro spazio di lavoro con i figli e altri membri della famiglia. In media, il 25% delle donne ha lavorato in una stanza separata rispetto al 41% degli uomini. Tale dato migliora in presenza di un più alto livello di istruzione, con una quota di donne che disponeva di una stanza dedicata pari al 29% rispetto al 47% degli uomini (Lambert *et al.* 2020).

Il ricorso alla modalità del lavoro da casa se da un lato ha determinato l'aumento del *care burden* per le donne, dall'altro ha però esposto anche gli uomini alla sovrapposizione tra il lavoro retribuito e quello di cura (OECD 2020). Ciò rappresenta una connotazione positiva in relazione al genere, laddove la redistribuzione dei compiti all'interno della famiglia avvenuta durante il periodo della pandemia potrebbe avere effetti duraturi a beneficio delle donne, laddove gli uomini abbiano aumentato il tempo dedicato alla cura dei figli e ai lavori domestici (Alon *et al.* 2020). Inoltre, la crescita del lavoro da remoto potrebbe gettare le basi per cambiamenti positivi (OECD 2020) anche favorendo la perdita dello stigma relativo al lavoro non in presenza e ai vincoli di orario rigido, elementi che, nelle valutazioni delle prestazioni lavorative, pongono le donne in una posizione di svantaggio rispetto agli uomini.

5. Il sostegno dei redditi e dell'occupazione

La rilevanza in termini di genere della crisi da Covid-19 emerge anche dal maggiore impatto sui set-

17 Come sottolinea il Parlamento europeo, l'*homeworking* non deve rappresentare un dispositivo dedicato alle donne perché possano più facilmente occuparsi dei compiti di cura e custodia dei familiari (minori e anziani); tale attenzione va tenuta in considerazione soprattutto dai Paesi che non hanno già sperimentato e messo a sistema tale pratica prima degli eventi legati alla pandemia (Parlamento europeo 2020).

Tabella 1. Interventi a sostegno dell'occupazione e del reddito (EU 27)

Schemi di lavoro a orario ridotto	Trasferimenti monetari a lavoratori e aziende
Austria, Belgio, Cechia, Croazia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Bulgaria, Estonia, Irlanda, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Svezia, Ungheria	Austria, Bulgaria, Cechia, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, Svezia

Fonte: elaborazione Inapp

Tabella 2. Settori occupazionali interessati dall'estensione delle misure di sostegno

Turismo (anche tour operator, ospitalità)	Ristorazione	Industrie creative-artisti
Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Estonia, Lettonia	Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia	Bulgaria, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo

Fonte: elaborazione Inapp

tori nei quali la presenza di donne è maggioritaria, ponendo interrogativi su quanto i sistemi di protezione sociale riescano a raggiungerle. Con l'obiettivo di evitare i licenziamenti, contribuendo al mantenimento dell'occupazione e garantendo al tempo stesso un sostegno salariale a compensazione della perdita del reddito, i Paesi europei hanno introdotto o implementato sistemi di lavoro a orario ridotto (*short time schemes*)¹⁸. Essi hanno rappresentato una valida risposta, in Europa, per fronteggiare le conseguenze occupazionali anche durante precedenti crisi economiche.

Gli schemi di lavoro ridotto, accompagnati da meccanismi di sostegno al reddito sotto forma di trattamenti di integrazione salariale, sono stati utilizzati dagli Stati che già li prevedevano nel loro ordinamento o adottati in risposta alla crisi causata dal Covid-19. L'arco temporale degli interventi è stato soggetto a numerose proroghe in tutti i Paesi, legate al perdurare dell'emergenza sanitaria: inizialmente previsti per un periodo variabile da 6 a 12 mesi, essi sono stati generalmente prolungati.

L'accesso delle donne al sostegno al reddito attraverso questi schemi rischia di essere più limitato rispetto a quello degli uomini (Rubery e Tavora 2020) per ragioni che riflettono da un lato i model-

li occupazionali di genere, dall'altro le specificità della progettazione delle politiche. L'accesso può essere infatti limitato dall'appartenenza a settori non coperti da protezione oppure in considerazione del lavoro non standard, sebbene gli Stati europei abbiano varato politiche di protezione con uno slancio senza precedenti e con un approccio ampiamente inclusivo verso settori e categorie di lavoratori solitamente esclusi dalla protezione. Sono state introdotte modifiche ai sistemi preesistenti semplificando le regole di accesso e, talvolta, consentendo l'accesso ai benefici a settori professionali normalmente esclusi. A partire da luglio 2020, diversi Paesi hanno disposto l'ampliamento delle misure a categorie di lavoratori precedentemente non considerate e particolarmente colpite dagli effetti della crisi oppure hanno ridotto la platea di beneficiari iniziale, concentrandosi sui settori maggiormente colpiti (tabella 2).

Tuttavia, rispetto all'equo raggiungimento di uomini e donne, permangono alcune criticità. Il lavoro domestico, ad esempio, è stato in un primo momento escluso dalla totalità dei Paesi dai meccanismi di protezione del reddito con un peso rilevante rispetto alla variabile di genere proprio perché si tratta di un settore a forte predominanza

18 Per *short-time* s'intende l'introduzione di meccanismi di riduzione temporanea dell'orario complessivo di lavoro oppure, in base alle caratteristiche degli specifici sistemi nazionali, di forme di disoccupazione temporanea. Sebbene basati su sistemi nazionali con denominazioni linguistiche eterogenee, entrambi i meccanismi convergono nella finalità di dare protezione economica e sociale alle imprese e ai lavoratori.

femminile e precario. Successivamente, con modalità e tempistiche diverse, cinque Paesi ne hanno introdotto forme di protezione salariale¹⁹. Di questi, Spagna, Italia e Portogallo hanno erogato importi fissi forfettari mentre Francia²⁰ e Bulgaria hanno fatto riferimento alla percentuale del salario pregresso. Va notato che gli importi dei benefici previsti per questo settore risultano in media più bassi di quelli erogati per altri settori o categorie di lavoratori. Lo schema introdotto in Italia²¹ prevede un importo pari a 500 euro rispetto ai 600 euro al mese per i lavoratori autonomi e all'80% del salario per i dipendenti. Anche la Spagna²² prevede un importo fisso leggermente inferiore a quello degli altri dipendenti.

L'elemento di maggiore discriminazione nell'accesso ai meccanismi di protezione del reddito è individuabile nell'appartenenza al lavoro non standard, anch'esso caratterizzato da una presenza maggioritaria di donne. In un contesto di crescente frammentazione degli status del mercato del lavoro alcune categorie di lavoratori, soprattutto non standard e, più tradizionalmente, i lavoratori autonomi, hanno avuto un accesso limitato o nullo ai sistemi di protezione del reddito, nonostante un discreto numero di Stati abbia apportato alcune modifiche provvisorie alle norme che regolano i loro regimi di protezione. Si consideri il caso della Germania che con il *Kurtzarbeit*²³ ha coperto estensivamente i due settori più colpiti dalla crisi (accoglienza-ristorazione, arti ricreative-intrattenimento), nei quali la quota di donne (pari rispettivamente al 54% e 51%) ha solo parzialmente avuto accesso ai dispositivi, ciò in quanto il 61% di esse è impiegata nei cosiddetti *mini-jobs*²⁴ e perciò non ha diritto alle prestazioni del regime legale di assicurazione contro la disoccupazione e non può accedere allo *short-time work* (Hammerschmid *et al.* 2020).

Altra categoria lavorativa fortemente femminilizzata e interessata in parte dall'estensione delle

misure sono i *part-timers*, spesso non considerati eleggibili per l'accesso a causa di requisiti fondati su minimi contributivi e orari. Pochi Paesi hanno temporaneamente esteso a questi lavoratori l'accesso al regime di disoccupazione (Francia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia).

L'approccio più inclusivo ha riguardato i lavoratori autonomi particolarmente colpiti dal blocco delle attività per i quali tutti i Paesi europei hanno esteso i benefici di protezione al reddito, fatta eccezione per Bulgaria, Estonia, Ungheria e Svezia. Sebbene in questo caso siano gli uomini in maggioranza nella categoria, l'estensione della rete di protezione, se mantenuta e sviluppata, potrebbe rappresentare nel lungo periodo un vantaggio anche per le donne, specialmente per le madri single che, a causa delle difficoltà a lavorare fuori casa, potrebbero dipendere maggiormente dalla crescente economia delle piattaforme e dal *crowdworking* (Rubery e Tavora 2020).

Per i lavoratori autonomi l'importo del sussidio è quasi sempre forfettario oppure, quando legato al fatturato o ai profitti, ha un plafond inferiore a quello dei lavoratori dipendenti. Solo Finlandia, Irlanda e Romania hanno trattato i dipendenti e i lavoratori autonomi in modo paritario.

Anche le caratteristiche relative all'entità dei sussidi salariali presentano elementi sui quali, in una prospettiva di genere, è opportuno soffermarsi. Essi riguardano la quota di compensazione salariale prevista, la presenza di eventuali meccanismi di aggiustamento a tutela delle fasce occupazionali con salari più bassi e i periodi di riferimento per il calcolo dell'integrazione salariale.

I sussidi previsti sono erogati con percentuali che variano dal 40% del salario (Ungheria) al 95% (Lituania), talvolta prevedendo massimali per gli importi²⁵ e, in alcuni casi, una quota incrementata in presenza di figli, come nel caso della Germania con un aumento di 7 punti percentuali della quota di sussidio erogata, o della Lettonia che prevede

19 Bulgaria, Francia, Italia, Portogallo, Spagna.

20 Si veda per la Francia <https://bit.ly/3vIisAx>.

21 Si veda per l'Italia <https://bit.ly/2QY7qbF>.

22 Si veda per la Spagna <https://bit.ly/3vByXOG>.

23 Si veda <https://www.arbeitsagentur.de/m/corona-kurtzarbeit/>.

24 I *mini-jobs* hanno un limite di guadagno di 450 euro al mese e sono esenti dal versamento dell'imposta sul reddito; non sono generalmente coperti da sicurezza sociale e il pagamento dei contributi è volontario.

25 Danimarca, Irlanda, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

l'erogazione di un importo aggiuntivo di 50 euro per ciascun figlio a carico. In alcuni Paesi, tra i quali Croazia, Grecia, Malta, Portogallo, i sussidi sono erogati in forma forfettaria. Tre Paesi (Austria, Danimarca e Lituania) hanno previsto l'aumento della percentuale di compensazione per le fasce di reddito più basse.

È necessario considerare le iniquità potenzialmente generate dal metodo di calcolo per le compensazioni salariali: la determinazione dell'importo viene effettuata prendendo in considerazione il salario lordo al momento dell'avvio del periodo di lavoro a orario ridotto/disoccupazione oppure considerando il salario medio in un periodo precedente; tale computo produce livelli di compensazione inferiori per le donne rispetto agli uomini, coerentemente con le caratteristiche della loro partecipazione al lavoro (part-time, interruzioni per maternità e cura) e dei conseguenti differenziali retributivi. Inoltre, se nel periodo di riferimento per il computo si collocano eventi di maternità, che generalmente prevedono diminuzioni nel salario percepito, i livelli di compensazione possono risultare ancora inferiori.

Infine, un elemento da evidenziare riguarda l'introduzione del divieto di licenziamento quale condizione necessaria per poter accedere ai sussidi di integrazione salariale: mentre alcuni Paesi introducono un divieto generalizzato di licenziamento durante il periodo emergenziale, la maggior parte lo pone come vincolo per accedere ai benefici previsti²⁶. L'uso diffuso degli schemi citati, unito al divieto di licenziamento, se da un lato ha svolto e svolge un importante ruolo nello stabilizzare e preservare i posti di lavoro, parallelamente rende più difficile individuare la reale portata che questa crisi sta determinando sull'occupazione di uomini e donne.

6. Le misure a sostegno delle esigenze di cura e custodia

Nel mese di marzo 2020 in Europa la chiusura delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, con

proseguimento delle lezioni in modalità 'a distanza', ha generato un significativo aumento delle esigenze di cura, anche a causa dell'assenza di sostegno informale da parte della famiglia allargata.

Diverse indagini hanno mostrato come tale carico di cura sia stato prevalentemente gestito dalle donne, che hanno visto aumentare notevolmente la quota di tempo di lavoro non retribuito (Inapp 2020a; Hipp e Bünning 2020; Lyttelton *et al.* 2020). Nonostante emerga un maggiore contributo dei padri alle attività di cura (Del Boca *et al.* 2020), al tempo stesso viene evidenziato come questo abbia le caratteristiche di un evento eccezionale e come il modello di riferimento socio-culturale di divisione del lavoro domestico sia rimasto sostanzialmente invariato (Hipp e Bünning 2020). Alcune indagini mettono in relazione l'influenza del *gender pay gap* sulle scelte di cura, evidenziando che, anche laddove le donne percepiscono salari più alti, continuano a farsi maggiormente carico rispetto ai padri degli adempimenti di cura (Yerkes *et al.* 2020).

La chiusura delle scuole e dei servizi educativi si è verificata in tutti i Paesi con l'eccezione della Svezia, che ha consentito la didattica in presenza fino ai 16 anni. Quindici Paesi su ventisette hanno mantenuto l'apertura dei servizi scolastici e di custodia per la prima infanzia (0-3 anni) dedicati ai genitori occupati in servizi essenziali²⁷.

Per sostenere le responsabilità di cura dei genitori le cui attività lavorative sono rimaste aperte, i Paesi hanno fatto principalmente ricorso a congedi parentali. Tutti gli Stati membri, fatta eccezione per sette Paesi²⁸, hanno attivato regimi di congedo parentale emergenziali con significative differenziazioni relative a condizioni di ammissibilità e ammontare dell'indennità sostitutiva. L'accesso al congedo è stato consentito, nella maggior parte dei casi, ai genitori con bambini fino a 12 anni²⁹ mentre solo in un caso il limite di età è stato inferiore, 8 anni in Polonia, e più alto, fino a 16 anni in Austria, Cipro, Repubblica Ceca, Francia, Grecia e Malta. In

26 I Paesi che hanno introdotto il divieto sono: Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Spagna.

27 La categoria dei 'lavoratori impiegati in servizi essenziali' fa riferimento a una lista di professioni che varia nei Paesi interessati (Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Slovacchia), includendo sempre il personale sanitario, pubblico e privato e il personale delle Forze dell'ordine e, talvolta, il personale delle filiere degli approvvigionamenti, gli insegnanti, il personale dei settori Trasporti pubblici e della Gestione dei rifiuti.

28 Danimarca, Estonia, Grecia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Olanda.

29 Belgio, Bulgaria, Finlandia, Germania, Italia, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia.

undici casi non è stato previsto alcun limite di età in presenza di figli con disabilità³⁰.

La durata del congedo varia da un minimo di due settimane (Italia) a un massimo di due mesi (Lituania). In Germania, il congedo, pari a dieci settimane, viene raddoppiato nel caso di genitori single mentre il Belgio utilizza uno schema di orario ridotto che consente a entrambi i genitori di ridurre il tempo di lavoro dal 20% al 50%. In numerosi casi l'accesso al congedo non è consentito se uno dei due genitori usufruisce di altre prestazioni di sostegno, compresi sussidi salariali e di disoccupazione, malattia o telelavoro³¹.

Tali disposizioni rivelano un approccio selettivo rispetto al sostegno della cura dei figli, orientato a sostenere solo situazioni familiari particolarmente vulnerabili, aumentando il rischio che le donne restino a casa per dedicarsi al lavoro di cura. In tal senso, il congedo viene a configurarsi come strumento per sopperire a un'esigenza temporanea di custodia e non quale diritto individuale del genitore a trascorrere tempo con i figli.

Gli schemi di congedo introdotti spesso sono resi accessibili anche a categorie di lavoratori solitamente esclusi, come ad esempio i lavoratori autonomi³². In Germania i lavoratori impiegati nei *mini-jobs* sono esclusi da dispositivi di protezione del reddito ma possono accedere ai congedi parentali³³. Si tratta di una misura di cui beneficerebbero in particolare le donne, che ne rappresentano un'alta percentuale. Rispetto all'indennità sostitutiva quasi tutti gli Stati hanno previsto una qualche forma di pagamento, fatta eccezione per la Spagna che non la prevede e la Bulgaria che eroga solo un contributo *tantum*. Nel resto dei Paesi l'entità del beneficio varia considerevolmente tra quelli che hanno erogato una quota percentuale sui salari pregressi e quelli che hanno offerto indennità forfettarie. Queste ultime, pagate in Belgio, Finlandia e Malta, variano da un minimo di 500 a un massimo di 800 euro.

Il congedo è pagato al 100% dei guadagni precedenti in Austria, Lussemburgo e Grecia mentre

nei restanti Paesi la quota di retribuzione è compresa tra il 50% e l'80%. In Slovenia e Portogallo l'importo erogato non può essere inferiore alla soglia legale stabilita dal salario minimo nazionale. In due Paesi l'ammontare dell'indennità aumenta per i nuclei monoparentali e in presenza di figli con disabilità: in Belgio l'indennità passa da 532 a 640 euro in caso di disabilità di un figlio e a 1.050 in caso di genitore single; a Cipro invece aumenta la percentuale di indennità. Va detto che in generale i tassi di sostituzione del reddito associati ai congedi emergenziali sono pagati allo stesso livello dei congedi ordinari oppure, in diversi casi, prevedono indennità supplementari³⁴.

L'entità dei congedi è un elemento importante nella considerazione degli effetti sul genere: nei casi in cui non è attribuita o il suo valore è basso ciò incide sulla condizione economica di chi si fa carico dei compiti di cura all'interno della famiglia, rendendo le donne, che solitamente svolgono il ruolo di *caregivers* principali, più dipendenti economicamente. L'entità dei tassi di sostituzione è ancor più dirimente per i nuclei monoparentali, tuttavia l'attenzione specifica a tale gruppo è rilevata solo in Belgio, Germania e Cipro.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il confronto tra le indennità pagate per congedo e quelle pagate come sussidio salariale o di disoccupazione. In nove Paesi³⁵ l'indennità di congedo parentale è retribuita in maniera paritaria rispetto ai sussidi di protezione dell'occupazione, mentre in undici Paesi è inferiore. Ciò rende i congedi meno competitivi da un punto di vista economico, riflettendo una visione che sottovaluta l'importanza della cura, aggravando la divisione di genere del lavoro (Rubery e Tavora 2020).

Infine, va rilevato che alcuni Paesi hanno reso disponibili ulteriori soluzioni per la cura dei figli. In Italia, per i lavoratori le cui attività sono proseguite senza chiusure e senza possibilità di lavorare da remoto, è stato possibile usufruire di bonus per servizi di babysitting³⁶ per un importo massimo pari

30 Austria, Belgio, Cechia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania.

31 Austria, Belgio, Cipro, Francia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania.

32 Belgio, Cechia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia.

33 Si veda in particolare Federal Ministry For Family Affairs, Senior Citizens, Women And Youth (2019).

34 Austria, Belgio, Cechia, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Svezia.

35 Austria, Cipro, Francia, Grecia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia.

36 Introdotto dal D.L. del 17 marzo 2020 n. 18, è stato ampliato e rimodulato dall'articolo 72 del D.L. del 19 maggio 2020 n. 34.

Tabella 3. Tipologia delle misure per la fragilità economica e sociale

Utenze	Abitare	Aiuti alimentari
Rinvio pagamenti e sospensioni	Divieto sfratti	Erogazione voucher e buoni spesa
Sconti sulle tariffe	Riduzione canone	Consegna cibo a domicilio
Contributi al pagamento	Contributi al pagamento	Consegna pasti scolastici

Fonte: elaborazione Inapp

a 1.200 euro, incrementato a 2.000 euro per i genitori richiedenti dipendenti nel settore sanitario e della sicurezza. In Romania, invece, si è intervenuti con l'erogazione di un *cash transfers* dedicato alle famiglie a basso reddito con bambini.

7. Le misure a sostegno della fragilità

La crisi determinata dalla pandemia ha ulteriormente aggravato la vulnerabilità di alcuni gruppi già in condizione di svantaggio, i quali, a causa delle repentine perdite di reddito, hanno visto aumentare le probabilità di scivolare in condizione di povertà, anche in considerazione dell'aggravamento dell'insicurezza abitativa per le donne e alla capacità di provvedere ai pagamenti per gli alloggi, i mutui e i prestiti (Equinet 2020).

Numerosi Paesi hanno risposto a tale emergenza introducendo misure volte a limitare il disagio sociale ed economico, come illustrato nella tabella 3.

Anche la fragilità economica, e le connesse condizioni di povertà e rischio di povertà, sono notoriamente segnate da dinamiche di genere, aumentando per alcune categorie di lavoratori e lavoratrici nonché per specifici segmenti della popolazione, quali ad esempio i nuclei familiari monoparentali e le donne anziane. Sarebbe pertanto opportuno calibrare le risposte in relazione ai bisogni specifici in particolare delle donne, tenendo in considerazione la dimensione di povertà intra-familiare e la distribuzione di risorse e opportunità all'interno del nucleo familiare (Inapp 2019).

Alcuni Paesi dell'UE, hanno predisposto specifici programmi di sostegno rivolti alle famiglie con bambini con erogazioni una tantum di denaro (Austria, Bulgaria, Francia, Grecia, Germania, Lituania) condizionate da verifiche di reddito semplificate e

adattamenti degli assegni familiari esistenti (Lettonia e Slovenia) con un aumento degli importi delle indennità standard e integrazioni. A Malta, in Finlandia e in Bulgaria sono stati istituiti sussidi mensili per il genitore che usufruisce dei congedi non retribuiti. In Italia è stato istituito il Reddito di emergenza³⁷ mentre in Spagna l'*Ingreso Mínimo Vital*³⁸ si pone quale misura di reddito minimo rivolta ai nuclei familiari in condizione di vulnerabilità economica.

Conclusioni

La pandemia di Covid-19 e la conseguente crisi socio-economica stanno producendo effetti significativi sulle donne, innestandosi in un mercato del lavoro già caratterizzato da forti squilibri di genere. A causa della forte presenza femminile nei settori occupazionali essenziali, le donne, rispetto agli uomini, sono più esposte al virus e, in relazione alla loro presenza maggioritaria nei settori occupazionali più colpiti dal blocco e dalla diminuzione delle attività, rischiano maggiormente di perdere il lavoro, anche in relazione all'aumento dei carichi di cura e custodia dei figli dovuti alla chiusura delle scuole e dei servizi di assistenza o alla gestione della didattica a distanza. I dati europei e italiani mostrano i primi effetti sulla partecipazione femminile al lavoro anche se l'ingente mole di interventi varati dai Paesi europei, unitamente al divieto di licenziamento previsto, non consente, ad oggi, di delineare precisamente l'incidenza di questa crisi sull'occupazione di uomini e donne.

Al fine di proteggere l'occupazione e i redditi, gli Stati membri europei hanno predisposto una ingente mole di provvedimenti anticrisi per evitare la disoccupazione e la perdita di salario e supportare

37 D.L. del 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio), art. 82; D.L. del 14 agosto 2020, n. 104; D.L. del 28 ottobre 2020, n. 137.

38 Real Decreto-ley del 29 de Mayo 2020, n.20, *Ingreso Mínimo Vital*, <https://bit.ly/3unbyAe>.

le necessità di cura e custodia dei nuclei familiari, introducendo forme di sostegno al reddito per coloro a maggior rischio di povertà ed esclusione sociale. Nel tentativo di rendere maggiormente inclusivi i meccanismi di protezione del reddito, i Paesi hanno ampliato misure e modalità di accesso per garantirne la copertura anche a settori e categorie di lavoratori solitamente esclusi. Tuttavia, l'analisi in chiave di genere dei provvedimenti ha evidenziato come, in generale, le policy programmate, caratterizzate da un approccio *gender blind*, abbiano sottovalutato le diverse conseguenze sui due generi. Sebbene tutti gli Stati abbiano introdotto le stesse tipologie di interventi, emergono significative differenze in termini di potenziale accesso, eleggibilità dei destinatari, entità e durata dei benefici, mostrando come proprio in questi elementi si configurino gli effetti più significativi in termini di genere. In generale, si rileva come alcuni settori e categorie lavorative, caratterizzate da una forte femminilizzazione, abbiano avuto accesso limitato o nullo ai sistemi di protezione sociale offerti e che, quanto più universalistici sono gli approcci utilizzati, minore è il rischio di esclusione e svantaggio per le donne.

Nell'immediato futuro sarà importante chiedersi cosa accadrà quando tali misure saranno ridotte o revocate e non si potrà più contare sull'effetto cuscinetto che il sistema di protezione sociale esercita, in modo differenziato, su reddito e occupazione di uomini e donne.

Per tale motivo è doveroso tenere alti i livelli di attenzione su alcuni fattori in ottica di genere:

sarà necessario mantenere in primo piano il dibattito pubblico sull'economia della cura e investire nelle infrastrutture sociali considerando la spesa in istruzione, salute e cura quali elementi capaci di implementare e migliorare la capacità produttiva dei Paesi, al tempo stesso creando nuova occupazione con risvolti positivi sull'occupazione femminile (Rosselli e Simonazzi 2016). La capitalizzazione dell'esperienza di *homeworking* dovrebbe condurre alla messa a sistema del lavoro da remoto quale strumento di flessibilità e benessere per tutti i lavoratori e le lavoratrici, evitando nuove gabbie di genere che lo intendano quale mezzo dedicato alle donne per occuparsi in maniera esclusiva della cura e scongiurando un effetto di scoraggiamento per le donne rispetto al rientro al lavoro.

Tali fattori dovrebbero essere presi in debita considerazione nell'elaborazione delle politiche di ripresa europee e nazionali di accompagnamento e uscita dalla crisi economica, a partire dalla declinazione programmatica e attuativa del pacchetto *Next Generation EU*³⁹ che, per imponenza delle risorse economiche disponibili e ampiezza degli ambiti di riferimento, si pone come opportunità irrinunciabile per agire sugli squilibri che segnano i percorsi di donne e uomini nei sistemi sociali, economici e del lavoro⁴⁰.

In tal senso, un approccio strategico orientato al *mainstreaming* di genere risulta elemento imprescindibile affinché le politiche e gli interventi contribuiscano a superare i divari preesistenti, rafforzando processi di elaborazione di politiche maggiormente eque, inclusive ed efficaci.

39 L'iniziativa *Next Generation EU* è uno dei principali strumenti finanziari dell'Unione europea per contrastare la crisi generata dalla pandemia da Covid-19, nell'ambito del *Recovery Plan*, il piano complessivo per la ripresa definito dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo: in relazione all'iniziativa, ciascuno Stato membro è chiamato a definire un *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, con l'obiettivo di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia rendendo le economie e le società più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale.

40 Klatzer e Rinaldi (2020) evidenziano come, pur a fronte di un maggiore impatto della crisi sulle donne, il programma di stimolo europeo si concentri su quei settori dove la presenza maschile è predominante (ad esempio digitale, energia, costruzioni e trasporti) e sottolineano, in tal senso, la necessità di applicare correttivi che considerino attentamente i risvolti e i possibili sviluppi dei settori meno considerati e, più in generale, che tutte le proposte e i progetti relativi a *Next Generation EU* comprendano valutazioni di impatto di genere, fondate su set di dati con adeguati livelli di disaggregazione e sull'uso del bilancio di genere in tutte le fasi del ciclo di policy (programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione).

Bibliografia

- Alon T., Doepke M., Olmstead-Rumsey J., Tertilt M. (2020), *The Impact of COVID-19 on Gender Equality*, NBER Working Paper n.26947, Cambridge MA, NBER <<https://bit.ly/3xJad96>>
- Arntz M., Ben Yahmed S., Berlingieri F. (2020), Working from Home and COVID-19. The Chances and Risks for Gender Gaps, *Intereconomics*, 55, n.6, pp.381-386
- Blaskó Z., Papadimitriou E., Manca A.R. (2020), *How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe?*, JRC Science for Policy report JRC120525, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Del Boca D., Oggero N., Profeta P., Rossi M. (2020), Women's and men's work, housework and childcare, before and during COVID-19, *Review of Economics of the Household*, 18, pp.1001-1017 <<https://bit.ly/3vDRx8Y>>
- EIGE (2020), *Economic hardship and gender, EU-27 support for national short-time work schemes*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3hzEjpU>>
- EIGE (2016), *Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming Toolkit*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Equinet (2020), *Women in poverty. Breaking the cycle*, Brussels, Equinet Secretariat <<https://bit.ly/3b4Yx6O>>
- Eurofound (2020a), *COVID-19. Policy response across Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/2QLqNVp>>
- Eurofound (2020b), *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Luxembourg, Publications Office of the European Union, Luxembourg <<https://bit.ly/2SisMkc>>
- Fana M., Tolan S., Torrejón S., Urzi Brancati C., Fernández-Macías E. (2020), *The COVID confinement measures and EU labour markets*, JRC Technical Report JRC120578, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3b2W1hk>>
- Federal Ministry For Family Affairs, Senior Citizens, Women And Youth (2019), *Parental Allowance, Parental Allowance Plus and Parental Leave. The Federal Parental Allowance and Parental Leave Act*, Berlin, Federal Government Publication Office <<https://bit.ly/3tnvVfo>>
- Ferrera M., Stefanelli B. (2020), Perché senza donne non c'è ripresa, *Il Corriere della Sera*, 28 maggio
- Hammerschmid A., Schmieder J., Wrohlich K. (2020), *Frauen in Corona-Krise stärker am Arbeitsmarkt betroffen als*, DIW aktuell n.42, Berlin, DIW <<https://bit.ly/3tp13Lr>>
- Hipp L., Bünning M. (2021), Parenthood as a driver of increased gender inequality during COVID-19? Exploratory evidence from Germany, *European Societies*, 23, n.S1, pp.S658-S673
- ILO (2020a), *COVID-19 and the world of work. Impact and policy responses*, ILO Monitor, Geneva, International Labour Organization <<https://bit.ly/3b3cK4t>>
- ILO (2020b), *The COVID-19 response. Getting gender equality right for a better future for women at work*, ILO Policy Brief 11 May, Geneva, International Labour Organization <<https://bit.ly/3umzqEm>>
- Inapp (2020a), *Il post lockdown. I rischi della transizione in chiave di genere*, Inapp Policy Brief n.21, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3nQgT0H>>
- Inapp (2020b), *COVID-19. Misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Inapp Policy Brief n.17, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3b0zdz6>>
- Inapp, Cardinali V. (a cura di) (2020), *Gender policies report 2020*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/33dU3GK>>
- Inapp, Cardinali V. (a cura di) (2019), *Gender policies report 2019*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3ek07nF>>
- Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3bleK8n>>
- Istat, ISS (2020), *Impatto dell'epidemia COVID-19 sulla mortalità totale della popolazione residente periodo gennaio-novembre 2020*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3nPy8PD>>
- Klatzer E., Rinaldi A. (2020), *"#nextGenerationEU" Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan*, Bruxelles, The Greens/EFA <<https://bit.ly/3tkz9Ar>>
- Lambert A., Cayouette-Remblière J., Guérait É., Le Roux G., Bonvalet C., Girard V., Langlois L. (2020), How the COVID-19 epidemic changed working conditions in France, *Population & Societies*, 579, n.7, pp.1-4
- Lyttelton T., Zang E., Musick K. (2020), *Gender Differences in Telecommuting and Implications for Inequality at Home and Work*, SocAirXiv Papers <<https://bit.ly/2RvRcGq>>
- Naldini M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, Carocci
- OECD (2020), *Women at the Core of the fight against COVID-19 crisis*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3xWcBcX>>
- Oertelt-Prigione S. (2020), *The impact of sex and gender in the COVID-19 pandemic. Case study*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Palomino J.C., Rodriguez J.G., Sebastian R. (2020), Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe, *European Economic Review*, 129, article 103564

- Parlamento europeo (2020), *Progetto di relazione sulla prospettiva di genere nella crisi COVID-19 e nel periodo successivo alla crisi*, Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere, Roma, 2020/2121(INI) <<https://bit.ly/33gOebD>>
- Pérvier H. (2014), Men and women during the economic crisis. Employment trends in eight European countries, *Revue de l'OFCE*, 133, n.2, pp.41-84
- Rosselli A., Simonazzi A. (2016), *La ricetta contro la crisi si chiama "infrastrutture sociali". Investire in cura, istruzione e salute conviene a tutti e aumenta l'occupazione, soprattutto femminile*, InGenere, 22 novembre
- Rubery J., Tavora I. (2021), The COVID-19 crisis and gender equality: risks and opportunities, in Vanhercke B., Spasova S., Fronteddu B. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2020*, Brussels, ETUI, pp.71-96 <<https://bit.ly/33ivQz2>>
- World Bank (2020), *Gender Dimensions of the COVID-19 Pandemic*, Washington DC, World Bank <<https://bit.ly/3vGbhZC>>
- Yerkes M.A., André S., Remery C., Salin M., Hakovirta M., van Gerven M. (2020), *Unequal but Balanced: Highly educated mothers' perceptions of work-life balance during the COVID-19 lockdown in Finland and the Netherlands*, SocArXiv, 26 December

Cristina Di Giambattista

c.digiambattista@inapp.org

È collaboratore tecnico di ricerca presso Inapp, struttura Mercato del lavoro. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Di Giambattista C. (2018), *Gender budgeting: la sperimentazione nella Ragioneria generale dello Stato*, Inapp; Di Giambattista C. (2019), *Una prospettiva di policy: la riclassificazione contabile delle spese dello Stato secondo una prospettiva di genere*, Inapp.

Monica Esposito

m.esposito@inapp.org

È tecnologa di ricerca presso Inapp dove si occupa di analisi e valutazione in chiave di genere del mercato del lavoro. I suoi studi e interessi riguardano i gender studies e le politiche antidiscriminatorie. È vicepresidente del Comitato unico di garanzia Inapp. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Esposito M., Rizzo A. (2019), *Genere e povertà. Evidenze empiriche e sfide metodologiche*, Inapp; Esposito M. (2019), *Gli schemi di reddito minimo nelle Regioni italiane*, Inapp.

Marcella Pulino

m.pulino@inapp.org

È collaboratore tecnico di ricerca presso Inapp, struttura Mercato del Lavoro dove si occupa di analisi di genere del mercato del lavoro e delle politiche pubbliche. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Pulino M. (2019), *Care burden e partecipazione al mercato del lavoro: una sfida ancora irrisolta*, Inapp; Pulino M. (2018), *Congedo parentale e congedo di paternità*, Inapp.

Alessandro Rizzo

al.rizzo@inapp.org

È ricercatore presso Inapp, si occupa di analisi e valutazione delle politiche di genere. È esperto di orientamento degli adulti, in particolare in una prospettiva di studio di genere. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Esposito M., Rizzo A. (2019), *Genere e povertà. Evidenze empiriche e sfide metodologiche*, Inapp; Rizzo A. (2018), *La programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del Rel e i Piani Regionali per la lotta alla povertà: primi elementi*, Inapp.

Short-time work in Germany

Employment bridge in the coronavirus crisis

Toralf Pusch

Hans Böckler Foundation

Hartmut Seifert

Independent researcher

In the coronavirus pandemic, short-time work has been one of the key instruments for stabilising employment in Germany. There has also been a considerable degree of policy experimentation, making the use of short-time work much more attractive. Changes include extension of the payment period, top-ups of the allowance after certain durations, easier access to the scheme and financial incentives for employers. The aim of our contribution is to give an overview of how short-time work in Germany has shaped the degree of furlough and has helped to preserve employment during the current crisis.

Nella pandemia da coronavirus, il lavoro ridotto è stato uno degli strumenti chiave per stabilizzare l'occupazione in Germania. Il notevole grado di sperimentazione politica ha reso l'implementazione del lavoro ridotto molto più interessante. Le caratteristiche includono una proroga del periodo di pagamento, aumenti dell'indennità dopo determinati periodi di tempo, un accesso facilitato a tale strumento e incentivi finanziari per i datori di lavoro. Lo scopo del nostro contributo è fornire una panoramica di come il lavoro ridotto in Germania abbia influito sull'utilizzo della cassa integrazione e abbia contribuito a preservare l'occupazione durante l'attuale crisi.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2021-01-3

Citation

Pusch T., Seifert H. (2021), Short-time work in Germany. Employment bridge in the coronavirus crisis, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.36-49

Keywords

Sanitary/Health emergency
Short-time work
Employment

Parole chiave

Emergenza sanitaria
Lavoro a orario ridotto
Occupazione

Introduction

The German labour market is under threat due to the coronavirus pandemic. The massive use of short-time working (STW) has safeguarded threatened jobs in a dimension not comparable to previous economic crises: for example, the oil price crisis 1973-75 (Flechsenshar 1979), the post-unification crisis (when the labour market in the former GDR collapsed, Seifert 1994) and the 2008/2009 financial crisis (Herzog-Stein and Seifert 2010; Möller 2010). Without the use of STW, the number of unemployed could have almost doubled¹. But the use of STW is

also structurally very different from previous crises. While STW was previously mainly applied in the manufacturing sector, currently the service sector is also heavily affected. The composition of STW has changed accordingly.

The following analysis provides an overview of the structure of STW in Germany during the coronavirus pandemic, the volume of their working time reductions and the resulting income situation. The paper starts with an overview of the wide-spread use of STW schemes during the coronavirus pandemic in a number of countries.

¹ BA (2020d) estimates an employment equivalent of working time reductions in STW of 2.9 mio. in April 2020.

We then introduce the economic rationale behind STW (micro- and macroeconomic) and the legal framework of the German STW scheme and the amendments to the law that have been made during the coronavirus pandemic. After a short presentation of our data sources, we then proceed with a descriptive overview of STW numbers and the resulting working time reduction. Other important characteristics include the changed composition of workers affected by STW: more women and more service workers. We then examine earning losses due to STW in the coronavirus pandemic and describe who has benefited from STW top-ups, either by collective agreement or by law. The paper concludes with an examination of the degree of participation in further training, as STW may be used for this purpose, in order to strengthen participants' prospects on the labour market. The final section sums up our findings.

1. Use of STW has increased in a number of countries

STW differs significantly in international comparison, concerning the amount and the duration of the benefits paid, the eligibility requirements and finally also the intensity of use. A comparison by the OECD (2020) shows that some of the countries only introduced STW in the wake of the coronavirus pandemic (the UK, Iceland, a number of CEEC such as Baltic countries, Hungary and Slovakia) or, alternatively, paid wage subsidies for reduced working hours. In contrast, STW has a long tradition in Germany that goes back to the 1920s in an institutionalized form.

As regards the intensity of use, a comparison of OECD member states for May 2020 shows that STW has been used on a very large scale in New Zealand (> 60% of eligible workers), UK (>30% of workers) and a number of European countries. The proportion of eligible workers in STW notifications in EU member states has been highest in France (48%), Italy (47%), Luxemburg (44%) and Slovenia (36%), while Germany has been in the middle field (29%) (Müller and Schulten 2020). These numbers represent employers' notifications for STW and do not necessarily match figures for the actual use of STW that can usually only be measured with a time lag.

Moreover, several countries extended eligibility to atypical workers, fixed-term or temporary agent workers (OECD 2020)² and have relaxed the requirements for receiving short-time allowance and (for example, lowered the thresholds for reducing working hours). In addition, some countries decided to prolong the maximum duration of short-time work benefits. With a maximum of 24 months Germany has the highest duration of all OECD countries (OECD 2020). In Sweden, Italy and Austria, for example, the duration of benefits has also been extended, but to a maximum of 12 months, and in some countries even significantly less (Müller and Schulten 2020). The amount of short-time work allowance also varies widely. It is particularly generous in the Netherlands and Denmark with a 100% replacement rate for lost working hours and only 60% in Cyprus or 50% in Poland. In Germany it is 60 or 67% (employees with children), 70 or 77% starting in month four and 80 or 87% starting in month seven of STW. In this respect, the short-time work allowance in Germany is not the most generous, but it offers the longest crisis protection and is therefore one of the most effective measures to bridge the crisis.

As regards the employment effect of STW, several contributions have shown an inverse relationship between the use of STW and the development of unemployment. Countries in which the working hours of employees have been reduced, unemployment has risen less sharply than in countries with fewer working hours reductions (OECD 2020; Eichhorst *et al.* 2021; for the US during the Financial crisis see Abraham and Houseman 2014). Critics however note that STW may hinder the transition of workers into more productive jobs (Cahuc 2019).

Only few countries (e.g. Netherlands, France, Germany) provide training activities to workers on STW. In the Netherlands, employers applying for STW support have to declare that they actively encourage training, while the government has taken additional measures to make online training and development courses freely available (OECD 2020, 21). It is only little known how workers on STW made use of the training measures.

2 That does not apply to Greece where only full-time workers have access to STW. In Germany marginal employees are not included in the measure.

2. The economic rationale behind STW

The economic rationale for STW as labour market policy instrument can be inferred from a microeconomic and macroeconomic perspective. From a microeconomic perspective, STW is a form of internal flexibility (Atkinson 1984; Boeri *et al.* 2011) with a numerical and a functional dimension (Keller and Seifert 2007). Forms of internal flexibility offer enterprises the possibility to vary labour input according to the capacity utilisation by adjusting the average working time of employees but leaving their number unchanged. External flexibility, on the other hand, relies on varying the number of employees. STW is used to bridge cyclical and seasonal fluctuations (seasonal STW) and to avoid unemployment. As Boeri *et al.* (2011) and Hijzen and Venn (2011) noted, STW has contributed to reduced job losses already in earlier crises such as the Financial crisis of 2008-09. However, during prolonged economic slumps, STW may lose its power to safeguard employment (Arranz *et al.* 2018). The functional dimension of internal flexibility is to use the reduced working time, e.g. through STW, for vocational qualification and thus to increase the adaptation potential of employees to structural changes (new work processes, new products).

Internal flexibility can offer advantages to companies and employees compared to external-numerical flexibility, especially in the form of redundancies. Companies avoid costs for redundancies (social plans, severance payments), prevent acute liquidity problems (OECD 2020) and, when the economy improves, costs for re-employment (recruitment, induction). Well-established teams stay together and ensure team productivity. This aspect is particularly important where agile forms of work organisation have been implemented. In general, in the case of the alternative of redundancies, turnover or transaction costs increase with the degree and specificity of professional qualifications. These advantages are offset by remanence costs (Bach and Spitznagel 2009). They arise because the labour costs of the companies do not fall in proportion to the shortened working time because, for example, collectively agreed benefits are paid to top up the STW or the full Christmas or holiday bonus is granted.

STW also has advantages for workers. They retain their employment status, thus the independent source of income and entitlements from seniority or

other company benefits. In addition, they avoid the gradual loss of professional qualifications that would otherwise occur with prolonged non-employment. However, this is offset by income losses due to reduced working hours, but these would be more drastic in the case of unemployment. Finally, short-time work can also be more profitable for the public sector than the alternative of unemployment (Weber 2020).

In macroeconomic terms, STW has a stabilising effect on the economy (built-in stabiliser). The loss of income resulting from reduced working hours is largely compensated for by public and collectively agreed company benefits and stabilises private consumption (Will 2010; Pusch and Seifert 2021). Since some of the short-time workers receive top-up benefits, the average amounts paid are higher than those for unemployment benefits.

The use of short-time allowances is almost textbook anti-cyclical. At the beginning of the Corona pandemic in Germany, the Federal Employment Agency Bundesanstalt für Arbeit, in the following BA, had built up reserves totalling 25.8 billion euros from employers' and employees' contributions, which it used to a large extent for the short-time allowance of 22.1 billion euros paid in 2020 (BA 2021).

3. Regulatory framework of STW in Germany

Short-time work is a major instrument of active labour market policy in Germany, the others being income support through unemployment insurance and active labour market policy such as further training activities and mobility support measures. Only employees who are subject to social security contributions are entitled to benefits. These are employees who pay a contribution to the unemployment insurance scheme, which is financed on a parity basis; half of the contribution is paid by the employer, the other half by the employee. In 2020, the contribution rate is 2.4 per cent of income up to a fixed contribution assessment ceiling on income.

The STW allowance is paid by the Federal Employment Agency (Bundesanstalt für Arbeit, BA), which administers unemployment insurance and active labour market policies. The BA pays STW allowances to the applicant companies, which in turn pass on the benefits to the employees together with their residual salary. STW compensation

amounts to 60 per cent of the net difference in remuneration, i.e. 60 per cent of the remuneration for the lost working time. For employees with children, the rate is 67 per cent. Starting in April 2020, the federal government has adjusted the legal framework several times. This has included an extension of the STW allowance until the end of 2021 to a maximum payment duration of 24 months. Under normal circumstances, STW compensation can be paid for up to 12 months. Moreover, from the fourth month, 70 per cent (77 per cent with child allowance) and from the seventh month 80 per cent (87 per cent with child allowance) are paid. Collective bargaining agreements (chemical industry, metal industry, partly public service etc.) increase the STW allowance to values between 75 and 100 per cent of the remuneration (Müller and Schulten 2020).

The conditions for access to the STW allowance have also been eased: the quorum for employees affected by the loss of working hours being reduced from 30 to 10 per cent and the accumulation of negative working time balances in working time accounts has been dispensed with. STW allowance has also been introduced for temporary workers and the full reimbursement by the BA of the social security contributions which the employer would have had to pay for the hours lost through STW has been taken over by the BA; from 1 July 2021 the latter is linked to participation in further training³. In short: during the coronavirus crisis, making use of the STW allowance has been made more attractive for companies and their employees.

Lastly, a word about those employed persons not covered by the STW regulations: civil servants, the marginally employed (mini-jobbers⁴) and self-employed persons⁵, including the solo self-employed, are not entitled to short-time work benefits. These gainfully employed persons do not pay unemployment insurance contributions and are therefore not entitled to benefits such as

STW allowance or unemployment benefits. They are only entitled to basic social security benefits. However, these are linked to a means test. In order to provide rapid assistance irrespective of the financial situation, the Federal Government has also granted self-employed persons (including solo self-employed persons) a subsidy towards fixed operating costs of up to € 9,000 for up to five employees and up to € 15,000 for a maximum of ten employees under its spring Covid-19 assistance programme (BMWⁱ 2020). This aid is not intended to cover subsistence costs. Tax aid measures, simplified access to loans and guarantees have also been introduced. In the wake of the second wave of the coronavirus pandemic, the German government decided to provide further aid for the self-employed, especially the solo self-employed, whose sales have fallen sharply as a result of the pandemic. They can receive bridging aid in the form of grants. The November aid provides grants per week of closures amounting to 75 per cent of the average weekly turnover in November 2019 up to an upper limit of EUR 1 million (BMWⁱ and BMF 2020).

4. Data

Most of our empirical analyses are based on the two waves of the 2020 Hans Böckler Foundation survey of the working population (in the following: HBS survey), which were conducted as a quota sample within an online access panel⁶. The first wave was conducted in mid-April in the coronavirus lockdown phase and comprises data from 7,458 respondents. For the second wave, which was collected at the end of June, no panel refreshment was carried out. However, with 6,111 employees surveyed, the panel abrasion remained relatively small.

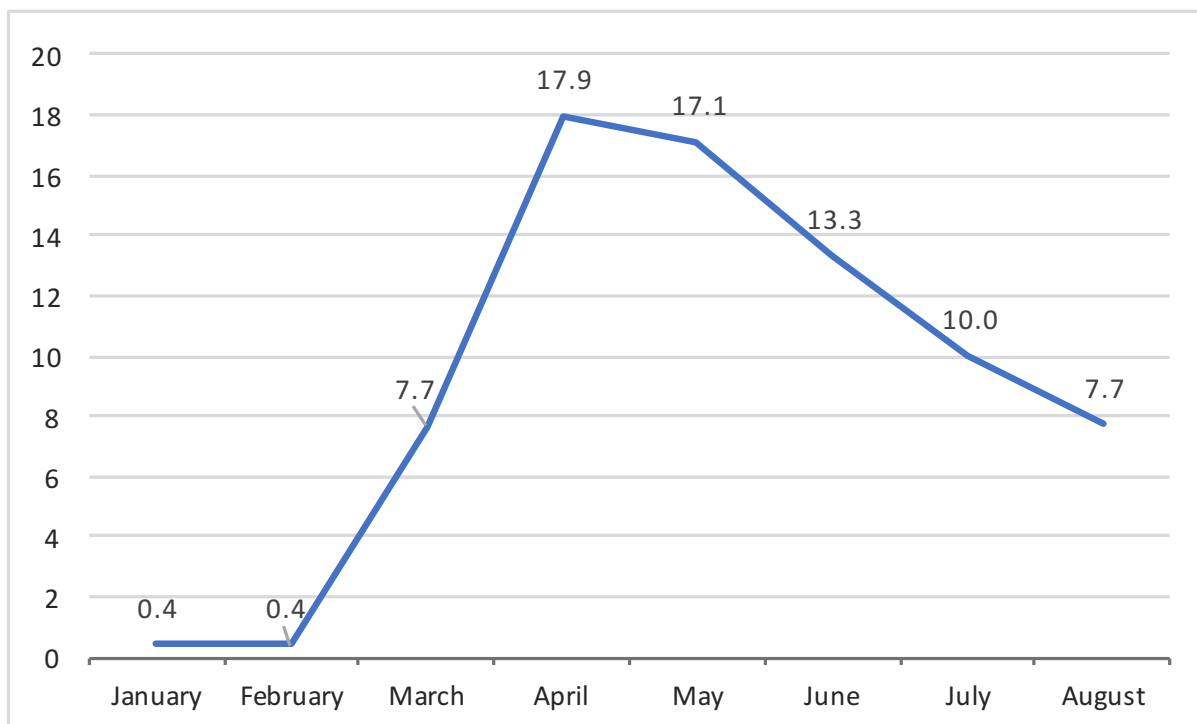
In addition to the survey information, we use administrative data about short-time work and employment provided by the BA. This data is contained in monthly reports (e.g. for October 2020:

3 The social security contributions are to be reimbursed in full by 30 June 2021. From 1 July 2021 to 31 December 2021 at the latest, half of the social security contributions will be reimbursed for all companies that introduced STW by 30 June 2021. This figure may be increased to 100 per cent if training is provided during STW.

4 Marginal workers are employees earning less than € 450 per month.

5 Of the 41.9 million employed persons in Germany in 2018, 4.0 million (9.6%) were self-employed, among which 2.2 million were self-employed without employees; Statistisches Bundesamt (2020b).

6 The structural composition of the interviewees was mapped based on fixed quotas according to the characteristics of age, gender, federal state and education and additionally corrected with weights. The quota targets are based on target figures from official statistics.

Chart 1. Rate of STW (share of short-time workers of all employees subject to social insurance contributions), Jan. - Dec. 2020, per cent

Source: BA 2020e, BA 2020d and other monthly BA reports from March 2020 to February 2021, own calculations

BA 2020d). Data is partly provisional and estimated, after a waiting period of 6 months there are no more revisions. Where data differs between different monthly reports of the BA, we use the data from the most recently available monthly report⁷.

5. Short-time work take-up is higher than ever

Current STW take-up rates are much higher than in earlier crises (Link and Sauer 2020). Already in the first weeks of the coronavirus pandemic, the number of short-time workers in March stood at 2.5 million, a significantly higher number than the previous peak in spring 2009, when just under 1.5 million people or 5.5 per cent of employees subject to compulsory social insurance worked short time. With 6 million short-time workers or 17.9 per cent of all those entitled to benefits⁸, the peak seems to have been reached in April (BA 2020e), since when the figures have been falling. However, they are still high and will probably remain above the pre-coronavirus pandemic level for a long time

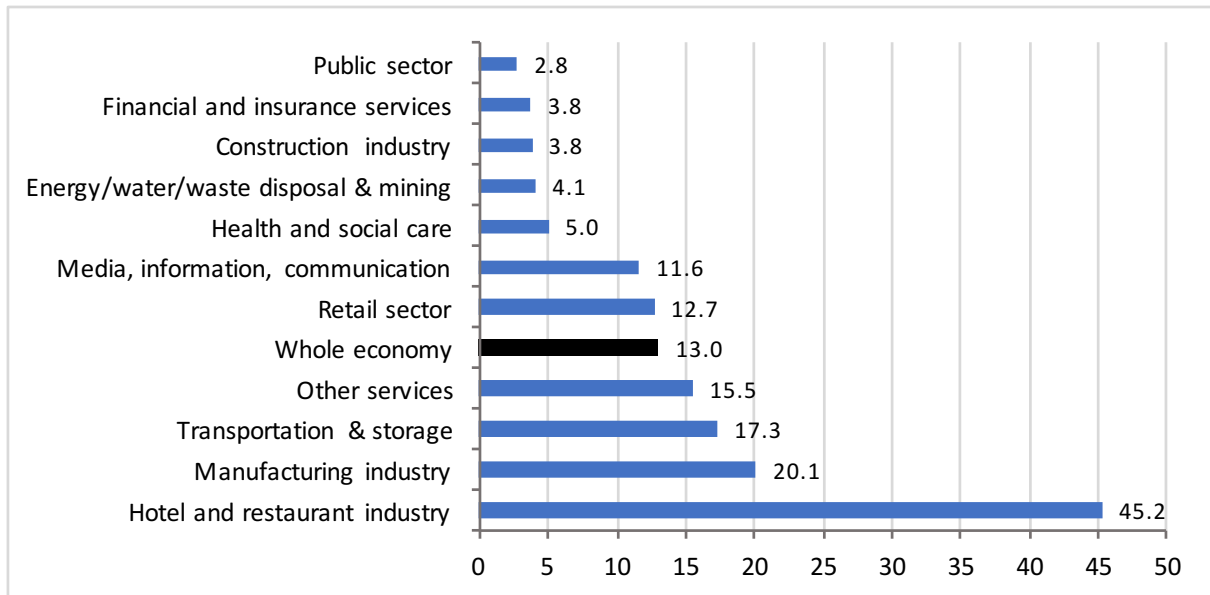
to come. An overview of the development of the share of STW as a percentage of eligible workers is given in Chart 1.

6. Working hours of short-time workers have halved

In the June wave of the HBS survey the course of regular working time for the months March to June 2020 and for the period before the start of the coronavirus crisis was surveyed retrospectively. For the short-time workers in June, a very pronounced decline in working hours in the months of April and May compared to the situation before the start of the pandemic was observed, with 54 per cent and 55 per cent respectively. This decline was greater for women (58 per cent in both months) than for men (51 per cent and 52 per cent respectively). In June, the gap between men (minus 49 per cent) and women (minus 54 per cent) remained at slightly lower levels. Compared to the reductions in working hours of STW, the average working hours of other employees subject to social

⁷ The last report used is the October report; BA (2020d).

⁸ Civil servants and mini-jobbers are not included, only employees subject to social security contributions.

Chart 2. Short-time work rates by industry (per cent)

Source: HBS survey, June 2020, own calculations

insurance contributions fell only slightly to 2.7 per cent compared to the pre-crisis level, with only minor differences between women and men (minus 3.2 per cent and 2.2 per cent respectively).

The averages for the development of working time conceal opposing trends. The 21 per cent of employees subject to social insurance contributions with significantly shorter working hours (including 13 per cent due to STW⁹) are contrasted by a good 14 per cent with longer working hours (48 per cent of whom are women, 52 per cent men)¹⁰. The coronavirus pandemic has demanded increased labour input from employees in some sectors of the economy, especially in the retail sector where 19 per cent of employees worked longer hours (while at the same time in this sector 17 per cent worked significantly shorter hours, 13 per cent of them on STW); in the public sector, 17 per cent of employees worked longer hours, while 9 per cent worked shorter hours (3 per cent of them on STW). With an increase in weekly working hours between the pre-coronavirus period and June 2020¹¹ of an average of 5.7 hours in the retail sector and 4.7 hours in the public sector, the working time

extensions for these employees (with a working time extension) were noticeable.

7. Who works short hours?

Whereas in earlier crises it was mainly the manufacturing industry that introduced STW, during the coronavirus pandemic large parts of the service sectors were also affected. During the economic and financial crisis of 2009, 76 per cent of all STW was carried out in the manufacturing sector, which is sensitive to economic cycles; in June 2020, however, this figure was only 31 per cent. The focus has clearly shifted to the service sectors because of the coronavirus-related distance and hygiene regulations. This also changes the composition of those working short-time. In the current crisis, women in particular are working shorter hours much more frequently than in past crises; at 13.2 per cent in June 2020, the rate was roughly the same as for men (12.8 per cent), while the rates in the same period in 2009 differed significantly at 2.3 per cent and 6.3 per cent¹². The decisive factor here is that service sectors with a high proportion of female employees are currently reducing working

9 The BA data of Chart 1 are about as high.

10 Kleinert *et al.* (2020) report a slightly higher value.

11 If no other time reference points are given, the values always refer to the survey date June 2020.

12 The BA reports somewhat deviating figures for women (11.4%) and men (15.1%) in STW.

hours, especially the hotel and restaurant industry with a short-time work quota of 45 per cent¹³ or the retail sector with just under 13 per cent (Chart 2). These two sectors were hardly or not at all affected by previous crisis slumps. In the hotel and restaurant industry STW was only of marginal importance in June 2009, with a rate of 0.15 per cent; in the manufacturing industry, on the other hand, it was 13.8 per cent, well above the overall rate of just under 4.6 per cent (BA 2020a; BA 2020b). For the manufacturing industry, this was also the case in mid-2020 with a rate of STW of a good 20 per cent compared to the average of 13 per cent, and in some sectors particularly affected by the crisis the rates are likely to be even higher.

For the first time, temporary agency workers are also entitled to benefits; 12 per cent benefit from this regulatory innovation¹⁴. Marginal workers (mini-jobbers), on the other hand, are not entitled to claim STW. It is therefore not surprising that, without the job-stabilising cushioning provided by STW in June, the number of marginal workers fell by 346,000 or 7.4 per cent to 4 million compared to the previous year (BA 2020c, 7). Overall, the pandemic and the changes in the regulatory framework in this context have greatly expanded the focus of STW.

The size of the companies making use of STW fits the structural picture of the industries. Micro-enterprises have the highest rate of STW at almost 17 per cent; the lowest share (11.1 per cent) can be found in large firms with 2,000 or more employees. Micro firms are particularly common in the hospitality industry and parts of the retail sector¹⁵. In areas where firms are on average very small, short-time work helps to avoid dismissals, which are probably more likely than in larger companies because of the lack of protection against dismissal¹⁶. Moreover, employees in micro-enterprises cannot hope for social plan benefits as in larger ones.

8. Short-time work and top-up benefits

STW (initially) secures the employment relationship of employees in the event of economic slumps, but the receipt of STW benefits means a loss of income (see regulatory framework)¹⁷. Especially in the lower income brackets, STW can lead to social hardship at an early stage, as financial reserves are rare here, often the savings rate is even negative (Späth and Schmid 2016) and therefore there is probably very little scope for further borrowing. The longer STW continues, the more necessary social transfer payments become. This makes it even more important to have collectively agreed, company and statutory regulations concerning the top-up of short-time work benefits. These regulations can cushion social hardship for almost half (46 per cent) of the STW¹⁸. The differences in the top-up rates between women (45 per cent) and men (47 per cent) are small. As the survey data used was collected at the end of June 2020, they already include a certain proportion of STW in the fourth reference month, which falls within the scope of the statutory top-up (the coronavirus lockdown and thus a stronger increase in short-time work began in mid-March).

If employees work in companies bound by collective agreements, the share of employees with supplementary benefits rises to 58 per cent, compared with only 34 per cent if there is no collective agreement¹⁹. In companies with a works councils or staff council (public sector equivalent to a works council), the rate of top-up payments for STW is above average at 60 per cent, while in companies without such works councils it is only 32 per cent. As the existence of staff representatives and the existence of a collective bargaining agreement do not necessarily coincide, the influence of company regulations relating to top-up schemes should not be underestimated.

13 This high figure should be seen in the light of the fact that it refers only to those employees who are eligible for social security contributions, i.e. it does not include the numerous mini-jobbers (marginal employees) in this sector.

14 Access to short-time allowance for temporary agency workers applies retroactively from 1 March 2020 and is initially limited until 31 December 2020.

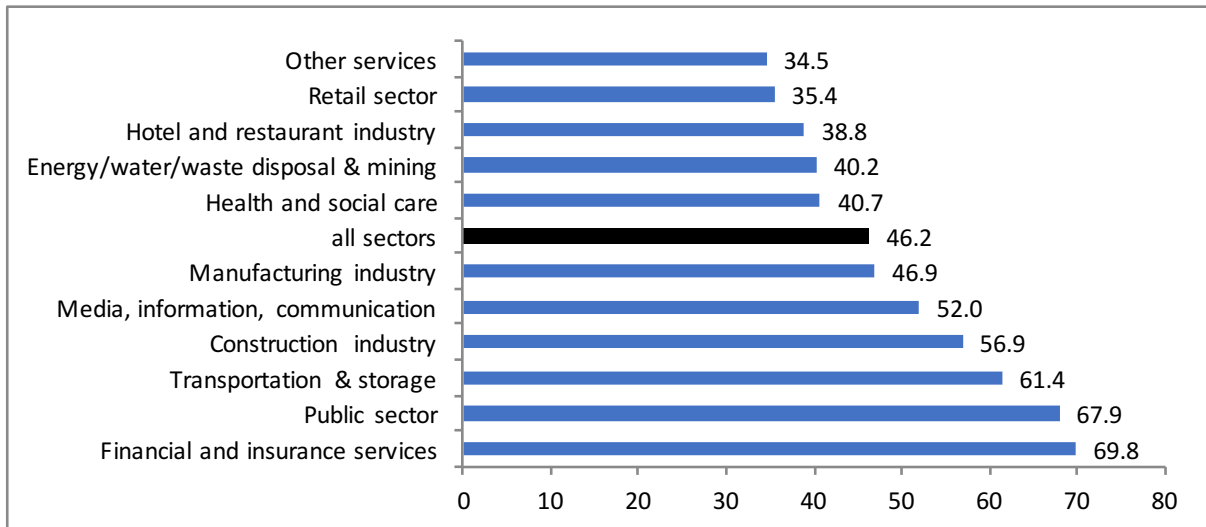
15 Those make up nearly half (48.5 per cent) of all persons employed in the hotel and restaurant industry and just over 20 per cent of all persons employed in commerce work in enterprises with less than 10 employees; see Statistisches Bundesamt (2020a).

16 The statutory protection against dismissal is only valid in companies with at least 10 employees.

17 Unless working hours are reduced to zero, income remains higher than in the alternative case of unemployment.

18 Almost half of the employees work in companies not bound by collective agreements; Ellguth and Kohaut (2020).

19 Previous publications sometimes mentioned slightly different quotas. The difference is due to the selection of employees: only employees subject to social insurance contributions and entitled to short-time work benefits were included in our evaluation.

Chart 3. Rates of STW with top-up payments by sectors (per cent)

Source: HBS survey, June 2020, own calculations

Sectors with greater collective bargaining coverage also tend to have higher rates of top-up STW pay (Chart 3). Somewhat surprisingly, top-up benefits are also available for 35 per cent of employees in sectors with a rather low coverage rate of collective agreements, such as the retail trade, even though a collective agreement has only been concluded for the state of North Rhine-Westphalia/NRW (Schulten and WSI-Tarifarchiv 2020). Here, the top-up rate differs very little between employees in companies with and without collective agreements. The comparatively high rate of top-ups in the retail sector is probably partly because the statutory regulation takes effect from the fourth month of STW compensation. However, it appears that company regulations have a much greater impact here, with the rate of top-ups in companies with a works council (around 50 per cent) being twice as high as in those without a works council (27 per cent). The situation is similar in the hotel and restaurant industry, where 39 per cent of employees receive top-up payments, although here too the rate in companies with a works council (58 per cent) is almost twice as high as in those without a works council (30 per cent).

The level of benefits in the event of a collectively agreed increase in STW allowance varies between

the collective bargaining areas and can amount to up to 100 per cent of the former net income (in NRW's retail sector for the first four weeks of STW; Schulten and WSI-Tarifarchiv 2020, 7 ff.). It should be noted, however, that top-up benefits are usually agreed for a limited period.

9. Income situation of short-time workers

In order to make statements on the income situation of short-time workers, needs-weighted household incomes were calculated according to the modified OECD scale (Hagenaars *et al.* 1994), which takes into account the different household sizes²⁰. On this basis, the household incomes of short-time workers with top-up benefits are significantly higher than those without such benefits (Table 1). A positive influence is also likely to come from collective bargaining, since STW with top-up payments is more widespread in companies bound by collective agreements and collective earnings are on average higher than those without collective agreements (Lübker and Schulten 2019). A further influence could be different reductions in working hours for short-time workers with/without top-ups.

Lower incomes of women in STW compared to men are probably mainly due to varying sectoral distributions of women and men in STW as well

²⁰ Adult heads of households receive the weight 1, every other person aged 14 and over the weight 0.5 and children under 14 the weight 0.3. For the income values, the income classes given in the survey were converted to the value of the middle of the class in each case; this was only possible for the closed income classes up to € 6,000 per month, which, however, account for 97.4 per cent of the observations with income information.

Table 1. Needs-adjusted household income of short-time workers with/without top-up Euros

	Men	Women	Total
All short-time workers	2,043	1,855	1,956
Short-time workers, without top-up	2,024	1,802	1,917
Short-time workers, with top-up	2,108	1,970	2,049

Source: HBS survey, June 2020, own calculations

as different earnings of women and men working alone (in dual-earner households both incomes are considered together, differences between genders level out).

10. Loss of income due to short-time work

The level of income of short-time workers depends on several factors. In addition to the extent of STW and additional benefits, the qualification, the collective agreement, and the starting salary play a major role. For this reason, the different income levels of short-time workers and non-short-time workers may also be due to numerous other characteristics that distinguish the employee groups. If relative income losses are considered instead of the absolute level of income, structural factors such as collective bargaining, industry, part-time work, etc. should take a back seat as determining influences of income loss, since the level of income loss of short-time workers is mainly due to the STW itself and the

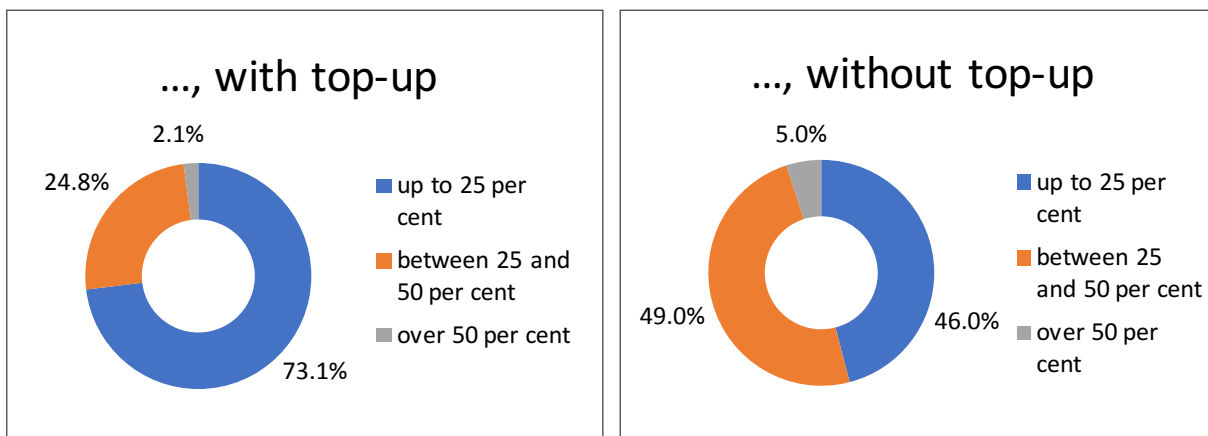
existence of supplementary benefits. In Figure 1 we therefore document the relative income losses of short-time workers. The proportions of income losses from STW with and without top-up indicate a much greater impact of top-up compared to the absolute values (Table 1)²¹.

11. Short-time work and further training

The labour market policy approach of using phases of STW for further training is not new. It was introduced during reunification in the early 1990ies. This approach was taken up again in the financial crisis of 2008/09 (Crimmann and Wießner 2009).

One argument in favour of combining STW benefits with on-the-job training is that companies and employees have time at their disposal, unlike during busy times. However, it is only possible to foresee to a limited extent how long and to what extent the phases of STW will last. In this respect, only shorter training courses are more likely to be offered, which

Figure 1. Income losses of short-time workers (household income)



Source: HBS survey, June 2020, own calculations

21 High income losses above 50% are likely to be due to the maximum amount of the short-time work allowance and the wider household context (e.g. loss of further income).

can, however, be continued if they are modular in structure. In this way, companies and employees can prepare themselves for the structural change underway in many areas (digitisation, decarbonisation etc.), companies can also retain skilled workers and strengthen their competitiveness. However, it is always uncertain for companies to what extent investments will pay off (Bellmann *et al.* 2014). Should companies have to reduce their workforce due to the crisis, further training could be advantageous if it strengthens mobility and thus saves companies incurring redundancy costs.

Comparisons with earlier economic crises can only be made to a limited extent, not only because there are no corresponding findings. In contrast to phases of economic weakness, coronavirus-related distance and hygiene requirements make it difficult to carry out further training in the context of face-to-face events. Alternative forms of learning such as e-learning are not yet widely available, and they are likely to be rather unsuitable for people with less educational experience (Janssen *et al.* 2018). Moreover, in the case of employees on STW and with greatly reduced working hours, absence from the workplace means that the company is no longer a learning location. Although not all the limitations mentioned apply specifically to STW, the clear differences in further training participation between employees with STW (9.6 per cent)²² and those without (18 per cent) are surprising. Women with STW (10.4 per cent) participate in further training slightly more frequently than men (8.8 per cent); for employees without STW the gender distribution is the other way round: men 19.5 per cent, women 16.3 per cent²³.

An additional regression with recourse to explanatory factors from human capital theory confirms that, even taking into account individual and company characteristics, short-time workers have participated less in further training measures in the course of the pandemic to date than employees without STW (see Appendix). There is therefore still potential for an expansion of further training activities, although this is likely to be difficult for crisis-ridden companies to manage on their own.

How far the opportunities to financially promote further training provided by the Qualification Opportunities Act (Qualifizierungschancengesetz) and the Work of Tomorrow Act (Arbeit-für-morgen-Gesetz) (BMAS 2020) are actually used is still unclear.

Conclusion

During the coronavirus pandemic, STW compensation (initially) not only secures threatened employment to a hitherto unknown extent. Compared to the financial crisis of 2008/2009, the focus of STW has also shifted significantly. It is no longer primarily manufacturing companies that use this instrument, but rather the service sectors that are primarily affected by the coronavirus protection measures. With the new priorities, the composition of personnel is also changing. The proportion of women working short time is largely the same as for men. For the first time, temporary workers also benefit from the employment protection instrument. And STW also offers a protective shield for employees in micro-enterprises who are less protected from job losses.

Since the STW allowance can only partially compensate for the reduction in income, collectively agreed/company benefits and the statutory increase from the fourth month of STW allowance have an important social role to play. For almost half (46 per cent) of the short-time workers these measures can reduce the loss of income and cushion social hardship. However, since a large proportion of short-time workers only receive the statutory short-time allowance, mainly due to the lack of collective bargaining agreements, and since some of the collective bargaining agreements may expire soon, the statutory increase in short-time allowance becomes all the more urgent as the duration of short-time work increases.

The link between STW and further training is weak and reveals limited utilisation of the offers. It is unclear why only relatively few short-time workers use the lost working time for qualification measures. Further research is needed.

22 A different survey reports that only 5 per cent of short-time workers participate in further training activities Kruppe and Osiander (2020).

23 Comparisons with other CET surveys, above all the Adult Education Survey, are only possible with reservations due to the different questions asked (Bilger *et al.* 2017).

Appendix

Further training for short-time workers compared to employees without short-time working

The question of participation in professional training can basically be dealt with by referring to the human capital theory, according to which employers and employees are prepared to invest in human capital if net returns are positive (Becker 1964). In addition to socio-demographic factors, the probable further duration of employment plays a role, which can be significant, for example, in the case of older employees and in the case of fixed-term contracts or temporary work (Bellmann *et al.* 2013). In a deep economic crisis, companies may also lack the resources to provide professional training. Moreover, professional training courses with compulsory attendance for short-time workers are probably also more difficult in the coronavirus crisis, which can lead to a further curbing of professional training participation. For short-time workers, therefore, there could be generally less participation in professional training during the pandemic.

In order to investigate the connection between the factors mentioned and further training activity, a probit regression analysis was carried out using the data from the HBS survey (Table A1). In addition to socio-demographic information, characteristics of the educational level or qualification of employment in the company, information on the form of employment, the sector and industrial relations are included. The intensity of STW is calculated for those employees who indicated STW in the April and/or June surveys as the ratio of the actual working time in the months of March to June to the actual working time before the start of the coronavirus crisis. The results in detail:

1. After checking all other factors (see the following points), a strong negative correlation remains

between the STW rate and participation in further training.

2. Among the socio-demographic factors, age plays a role, which initially has an increasing (positive linear correlation) and finally a decreasing (negative quadratic term for age) effect on the probability of participation in further training. For women, employees with children up to 14 years of age and employees with a migration background, on the other hand, there is no significantly lower probability of participation in further training to be noted.
3. The type of employment contract is a contributing factor: meaning that part-time and temporary agency workers are less likely to participate in further training.
4. There does not seem to be a stronger correlation between the levels of qualification measured by vocational qualifications and further training activity. There are, however, larger and statistically significant deviations in further training participation, especially among higher qualified employees and employees with management responsibilities.
5. Positive deviations in further training participation from the reference sector of the manufacturing industry are particularly evident in the energy and mining, communications, finance, health and social services sectors, while there were fewer further training activities in the construction industry.
6. There are also more further training activities in companies with works councils, while the results of the regression show that there seems to be no connection with collective bargaining.

Table A1. Explanatory factors for further training participation (probit regression)

	dy	SE	z	P> z
Work time loss (%)	-0.13	0.04	-3.53	0.00
Age	0.01	0.00	1.81	0.07
Age2	0.00	0.00	-2.28	0.02
Women	0.00	0.01	-0.19	0.85
Child up to 14	0.00	0.02	-0.17	0.86
Migration background	0.00	0.02	-0.20	0.84
Part-time	-0.06	0.02	-3.29	0.00
Limited contract	0.01	0.01	1.00	0.32
Temporary agency work	-0.19	0.11	-1.81	0.07
Vocational training	-0.02	0.02	-1.47	0.14
<i>Educational degrees:</i>				
Master (craftsmen)	-0.02	0.03	-0.82	0.41
Technical school	-0.01	0.02	-0.44	0.66
BA	-0.02	0.02	-0.86	0.39
MA	0.02	0.02	1.01	0.31
PHD	0.08	0.05	1.76	0.08
<i>Skill levels:</i>				
Unskilled/semi-skilled worker	0.02	0.11	0.19	0.85
Skilled worker	0.08	0.11	0.75	0.45
Foreman	0.01	0.13	0.05	0.96
<i>Task levels:</i>				
Simple work tasks	0.12	0.11	1.12	0.26
Qualified employee	0.18	0.11	1.65	0.10
Highly qualified employee	0.23	0.11	2.13	0.03
Manager/executive	0.27	0.11	2.43	0.02
<i>Sectors:</i>				
Agriculture	0.02	0.14	0.16	0.87
Public service	-0.05	0.02	-1.85	0.06
Energy, mining	0.08	0.03	2.49	0.01
Manufacturing industry	-0.02	0.02	-1.09	0.27
Construction industry	-0.11	0.05	-2.26	0.02
Retail	-0.01	0.03	-0.20	0.84
Transportation	-0.01	0.03	-0.21	0.84
Hotel/restaurant industry	-0.04	0.03	-1.18	0.24
Communication	0.09	0.03	2.71	0.01
Finance	0.12	0.03	3.89	0.00
Housing sector	-0.06	0.07	-0.87	0.39
Health and social care	0.04	0.02	1.87	0.06
<i>Industrial relations:</i>				
Works council	0.08	0.02	5.04	0.00
Collective agreements	-0.01	0.02	-0.37	0.71

Source: HBS survey, June 2020, own calculations for employees subject to social insurance contributions

References

- Abraham K.G., Houseman S.N. (2014), Short-Time Compensation as a Tool to Mitigate Job Loss? Evidence on the U.S. Experience During the Recent Recession, *Industrial Relations*, 53, n.4, pp.543-567
- Arranz J.M., Garcia-Serrano C., Hernanz V. (2018), Short-Time Work and Employment Stability. Evidence from a Policy Change, *British Journal of Industrial Relations*, 56, n.1, pp.189-222
- Atkinson J. (1984), *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, Institute for Employment Studies, Report n.89, Brighton, IES
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2020a), *Angezeigte und realisierte Kurzarbeit. Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen)*, Available online <<https://bit.ly/3fWX2uU>> (accessed 19 November 2020)
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2020b), *Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008). Deutschland, Länder und Regionaldirektionen (Monatszahlen)*, Available online <<https://bit.ly/3d3Bueg>> (accessed 19 November 2020)
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2020c), *Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt*, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt August 2020, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit <<https://bit.ly/2RI3hhQ>>
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2020d), *Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt*, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Oktober 2020, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit <<https://bit.ly/3fUveY3>>
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2020e), *Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet). Deutschland, Länder, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit und Kreise (Monatszahlen)*, Available online <<https://bit.ly/3fyfMu2>> (accessed 19 November 2020)
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2021), *Haushalt der BA. Rekordausgaben im Jahr 2020*, Presseinfo n.7, 26 Februar, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit <<https://bit.ly/3g1CRMj>>
- Bach H-U., Spitznagel E. (2009), *Betriebe zahlen mit - und haben was davon*, IAB-Kurzbericht n.17, Nürnberg, IAB <<https://bit.ly/3a4J06K>>
- Becker G.S. (1964), *Human Capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York, Columbia University Press
- Bellmann L., Gerner H-D., Leber U. (2014), Firm-Provided Training During the Great Recession, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 234, n.1, pp.5-22
- Bellmann L., Grunau P., Leber U., Noack M. (2013), *Weiterbildung atypisch Beschäftigter*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung <<https://bit.ly/3mzLzTi>>
- Bilger F., Behringer F., Kuper H., Schrader J. (hg.) (2017), *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES)*, Bielefeld, wbv Publikation <<https://bit.ly/3g8TpSq>>
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020), *Arbeit-von-morgen-Gesetz*, Available online <<https://bit.ly/3a3PFxT>> (accessed 24 November 2020)
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), *Eckpunkte "Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb im Zuge der Corona-Krise ganz oder zu wesentlichen Teilen einstellen müssen"*, Bundesministerium für wirtschaft und energie, Available online <<https://bit.ly/3sd5DvQ>>
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020), *Außerordentliche Wirtschaftshilfe November – Details der Hilfen stehen*, gemeinsame pressemitteilung, 5 November, Berlin, BMWi und BMF <<https://bit.ly/3s8FEFO>>
- Boeri T., Bruecker H., Fuchs-Schündlein N., Mayer T. (2011), Short-time work benefits revisited. Some lessons from the Great Recession, *Economic Policy*, 26, n.68, p.697, pp.699-765
- Cahuc P. (2019), *Short-time work compensations and employment. Temporary government schemes can have a positive economic effect*, IZA World of Labor, Bonn, IZA <<https://bit.ly/39ZdA1h>>
- Crimmann A., Wießner F. (2009), *Wirtschafts- und Finanzkrise. Verschnaufpause dank Kurzarbeit*, IAB-Kurzbericht n.14, Nürnberg, IAB <<https://bit.ly/3tbNPT1>>
- Eichhorst W., Marx P., Rinne U. (2021), *IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring. The Second Phase of the Crisis*, IZA Research Report n.105, Bonn, IZA <<https://bit.ly/3tdRgsv>>
- Ellguth P., Kohaut S. (2020), *Tariffbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019*, *WSI-Mitteilungen*, 73, n.4, pp.278-285
- Flechsengar H-R. (1979), *Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung*, *Mitteilungen Aus Der Arbeitsmarkt- Und Berufsforschung*, 12, n.3, pp.362-372 <<https://bit.ly/3d7j38k>>
- Hagenaars A., de Vos K., Zaidi M.A. (1994), *Poverty Statistics in the Late 1980s. Research Based on Micro-data*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Herzog-Stein A., Seifert H. (2010), *Der Arbeitsmarkt in der Großen Rezession - Bewährte Strategien in neuen Formen*, *WSI-*

- Mitteilungen*, 63, n.11, pp.551-559 <<https://bit.ly/2PVFbtt>>
- Hijzen A., Venn D. (2011), *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n.115, Paris, OECD <<https://bit.ly/3d8ldDH>>
- Janssen S., Leber U., Arntz M., Gregory T., Zierahn U. (2018), *Betriebe und Arbeitswelt 4.0. Mit Investitionen in die Digitalisierung steigt auch die Weiterbildung*, IAB-Kurzbericht n.26, Nürnberg, IAB <<https://bit.ly/3dVX0AQ>>
- Keller B., Seifert H. (hg.) (2007), *Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken*, Berlin, Nomos Verlag
- Kleinert C., Bächmann A.-C., Zoch G. (2020), *Erwerbsleben in der Corona-Krise. Welche Rolle spielen Bildungsunterschiede? Analysen auf Basis der NEPS-Startkohorten 2, 4, 5 und 6*, NEPS Corona & Bildung n.2, Bamberg, Leibniz-Institut für Bildungsverläufe <<https://bit.ly/3ulXoJK>>
- Kruppe T., Osiander C. (2020), *Kurzarbeit im Juni. Rückgang auf sehr hohem Niveau*, Nürnberg, IAB Forum <<https://bit.ly/2Qks992>>
- Link S., Sauer S. (2020), Umfang der Kurzarbeit steigt in Coronakrise auf historischen Höchststand, *Ifo Schnelldienst*, 73, n.7, pp.63-67
- Lübker M., Schulten T. (2019), *Tarifbindung in den Bundesländern. Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten*, Elemente qualitativer Tarifpolitik n.86, Düsseldorf, WSI <<https://bit.ly/3g3RCOG>>
- Möller J. (2010), The German labor market response in the world recession - de-mystifying a miracle, *Zeitschrift Für ArbeitsmarktForschung*, 42, n.4, pp.325-336
- Müller T., Schulten T. (2020), *Ensuring fair short-time work - a European overview*, ETUI Policy Brief n.7, Brussels, ETUI <<https://bit.ly/2QjRgsf>>
- OECD (2020), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, Tackling coronavirus (Covid-19) series, Paris, OECD Publishing
- Pusch T., Seifert H. (2021), Stabilisierende Wirkungen durch Kurzarbeit, *Wirtschaftsdienst*, 101, n.2, pp.99-105
- Schulten T., WSI-Tarifarchiv (2020), *Tarifpolitischer Halbjahresbericht 2020. Tarifpolitischer Halbjahresbericht*, Düsseldorf, WSI <<https://bit.ly/3tnDHGQ>>
- Seifert H. (1994), Kurzarbeit und Qualifizierung- ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels?, in Heinelt H., Bosch G., Reissert B. (hg.), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*, Berlin, Sigma, pp.100-114
- Späth J., Schmid K.D. (2016), *The distribution of household savings in Germany*, IMK Study n.50, Düsseldorf, IMK
- Statistisches Bundesamt (2020a), *Betriebe (Unternehmensregister-System). Deutschland, Jahre, Wirtschaftszweige (Abschnitte), Beschäftigtengrößenklassen*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt <<https://bit.ly/3tg6ZHy>> (accessed 19 November 2020)
- Statistisches Bundesamt (2020b), *Im Jahr 2018 waren 4 Millionen Menschen selbstständig tätig*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt <<https://bit.ly/3d7sbTA>>
- Weber E. (2020), *Jobs retten oder Stillstand finanzieren? Nur mit Qualifizierung dürfte sich Kurzarbeit für den Fiskus auf Dauer auszahlen*, Nürnberg, IAB Forum <<https://bit.ly/2PTqffq>> (accessed 15 January 2021)
- Will H. (2010), *Kurzarbeit als Flexibilisierungsinstrument. Hemmnis strukturellen Wandels oder konjunkturelle Brücke für Beschäftigung?*, IMK Study n.5, Düsseldorf, IMK

Toralf Pusch

toralf-pusch@boeckler.de

Business Mathematician at the Institute of Economics and Social Sciences (WSI) of the Hans Böckler Foundation. Current focus of work: Labour market research, minimum wage, quality of work, distribution. Recent works: Heise A. und Pusch T. (2020), *Introducing Minimum Wages in Germany: Employment Effects in a Post Keynesian Perspective*, *Journal of Evolutionary Economics*; Contini B. und Pusch T. (2018), *Identifying bounded rationality with panel data: evidence from the labor markets of Italy and Germany*, *Mind and Society*.

Hartmut Seifert

h.g.seifert@t-online.de

He was head of the Department of Economics and Social Sciences (WSI) of the Hans Böckler Foundation until January 2009. Since then, he has worked as an independent researcher on national and international research projects. Main areas of research: Labour market and working time research.

L'impatto della laurea magistrale sui redditi da lavoro

Valentina Ferri

INAPP

Giuliana Tesauo

INAPP

L'articolo è finalizzato a valutare l'impatto del conseguimento della laurea magistrale sui redditi da lavoro. Sulla base dei dati dell'indagine sull'inserimento professionale dei laureati (Istat), effettuiamo anzitutto la stima dei redditi da lavoro con correzione alla Heckman. Successivamente stimiamo l'effetto medio del Trattamento sui trattati (ATET) attraverso il *propensity score matching* (PSM). Concludiamo con i test di sensitività basati sulla simulazione con calibrated confounders.

The paper provides new evidence on Italian graduates' earnings in their early careers comparing wages for workers who had a master's degree with those for workers who had a bachelor's degree four years after graduation. The data used in this article come from the Italian National Institute of Statistics. In order to mitigate a potential selection bias into treatment (master degrees), we conducted a propensity score matching (PSM) analysis and we estimate the Average Treatment on the Treated. Further we perform a sensitivity analysis based on the simulation with calibrated confounders.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2021-01-4

Citazione

Ferri V., Tesauo G. (2021), L'impatto della laurea magistrale sui redditi da lavoro, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.50-67

Parole chiave

Laureati magistrali
Redditi da lavoro
Propensity score matching

Keywords

Master's degree
Wages premium
Propensity score matching

Introduzione

Il 1999 è l'anno in cui si è dato avvio al Processo di Bologna, un percorso che ha consentito la creazione dell'Area Europea dell'Istruzione superiore (EHEA - European Higher Education Area) che si è posta tra gli obiettivi prioritari l'incremento dell'occupabilità dei giovani laureati.

Il Processo di Bologna ha determinato in Italia una riforma del percorso universitario che da unico è stato diviso in un doppio titolo: laurea triennale e laurea magistrale (precedentemente specialistica). A partire dal 2004 (D.M. n.270 del 2004) è stata programmata una revisione del sistema, ottimizzando l'utilizzo dell'insieme dei crediti formativi e agevolando la mobilità internazionale degli studenti. Un'attenzione particolare è

stata riconosciuta alle azioni per favorire l'occupabilità dei laureati attraverso un incremento dei meccanismi informativi e di coinvolgimento nel mondo del lavoro, potenziando le opportunità di tirocini e stage.

La riforma '3+2' intendeva ridimensionare le debolezze croniche del sistema universitario italiano: un basso tasso di laureati, un alto tasso di abbandono, forte discrepanza tra la durata degli studi ufficialmente richiesta e quella effettiva (Cammelli *et al.* 2011). Tra gli obiettivi si contemplava inoltre la necessità di ampliare il livello di istruzione terziaria degli individui e di garantire la 'convergenza' dei sistemi accademici tra i Paesi europei. Proprio le differenziali peculiarità dei sistemi di istruzione, tuttavia, hanno determinato dinamiche disomogenee dei

Il lavoro è frutto della stretta collaborazione tra le Autrici; per quanto riguarda la stesura, Valentina Ferri è responsabile dei paragrafi Dati e Metodologia, Analisi dei risultati, Conclusioni, mentre Giuliana Tesauo è responsabile dei paragrafi Introduzione, Letteratura, Analisi descrittive.

processi di riforma universitaria da Paese a Paese. Tra i sistemi europei infatti continuano a permanere discrasie relative agli ordinamenti di istruzione terziaria (3+2; 4+1; ecc.) che rendono tali contesti non del tutto comparabili (Sursock *et al.* 2010).

Un altro aspetto lontano dall'armonizzazione cui il Processo di Bologna tendeva riguarda i requisiti d'accesso previsti per alcuni ruoli in ambito lavorativo che molto spesso coincidono esclusivamente con il possesso della laurea magistrale. Diversamente, per i Paesi in cui la laurea di I livello rappresenta requisito d'accesso al mercato del lavoro, la laurea magistrale costituisce un importante arricchimento del curriculum vitae, alla stregua di un corso di specializzazione avanzata o di un Master (Sursock *et al.* 2010).

Sebbene l'introduzione del doppio percorso di laurea (I e II livello) costituisca, come evidenziato, uno degli elementi più significativi della riforma universitaria, per i Paesi con sistemi di istruzione terziaria più tradizionali essa si è tradotta esclusivamente nella suddivisione del percorso accademico in due fasi: laurea triennale e proseguimento della stessa con il percorso biennale magistrale.

In molti casi, inoltre, il nodo prioritario è rappresentato dalla incapacità sistemica, e dei tessuti produttivi regionali in particolare, di assorbire i laureati di I livello. Si tratta evidentemente di un fenomeno collegato alla regolamentazione dell'accesso alle professioni e alla carenza di opportunità occupazionali dovute a fasi economiche negative ovvero a condizioni strutturali del mercato del lavoro (Sursock *et al.* 2010).

Restano comunque controversi in Italia gli esiti relativi alla collocazione nel mercato del lavoro di coloro che hanno conseguito il titolo più breve, rispetto a coloro che hanno conseguito quello di II livello, così come risulta assente un contesto informativo organico su come tale processo abbia inciso dal punto di vista occupazionale e salariale sui giovani laureati italiani.

Non sono mancate incertezze e criticità conseguenti a tale riforma dell'ordinamento didattico. Sono state di fatto molte le posizioni critiche, da parte di studenti e docenti, secondo le quali la laurea triennale non rappresenta un livello adeguato di studi accademici, ma esclusivamente una transizione verso la laurea magistrale (Teichler 2011).

Dal momento che il Processo di Bologna valorizza la struttura del percorso universitario triennale e magistrale, ci si potrebbe aspettare che tale struttura si replichi allo stesso modo nel mercato del lavoro. I

laureati magistrali potrebbero ricoprire ruoli professionali e manageriali, mentre i laureati triennali ruoli impiegatizi. I laureati magistrali potrebbero avere un reddito mediamente più elevato, rispetto ai laureati triennali a parità di ambito di studi (Teichler 2011).

Alla luce di tali considerazioni questo articolo mira a comprendere se la riforma che ha interessato il percorso accademico abbia prodotto un impatto sui guadagni nei primi anni di lavoro dopo il conseguimento della laurea magistrale in Italia. In particolare analizzeremo se l'investimento di capitale umano nella laurea magistrale possa determinare, in media, un aumento statisticamente significativo sul reddito da lavoro a quattro anni dal conseguimento del titolo rispetto alla laurea triennale.

1. Letteratura

La differenza tra lavoratori determina le differenze tra lavori e quindi disparità occupazionali e salariali. Tali differenze possono essere riconducibili al percorso di istruzione personale che definisce il capitale umano individuale attraverso l'acquisizione di qualifiche e competenze. La maggior parte del capitale umano è assimilato nel periodo scolastico e universitario, nonché nel corso di programmi di formazione seguiti durante la vita lavorativa. Le qualifiche correlate al percorso scolastico e universitario, quindi, rappresentano una fetta importante dello stock di conoscenze (Del Boca 2010).

La scuola degli economisti di Chicago (Mincer 1958; Schultz 1963; Becker 1964) teorizza in maniera strutturata le basi dell'Economia della formazione che spiega la relazione esistente tra formazione e sistema produttivo e tra formazione e crescita economica. Nell'ambito della teoria economica neoclassica assume centralità il concetto di capitale umano (Schultz 1960) che sostiene l'istruzione intesa come forma di investimento in grado di produrre redditi futuri e produttività. Schultz collega la scelta di istruzione ai costi (tasse scolastiche, spese trasporti, guadagni perduti, ecc.) e ai benefici (guadagni futuri, capacità produttiva futura, ecc.) ritenendo che dall'aumento dello stock di capitale umano, e quindi di produttività, derivi la crescita economica nazionale ovvero l'incremento di reddito nazionale. Precedentemente Mincer (1958) era intervenuto con un proprio contributo analitico proponendo una spiegazione delle determinanti delle disuguaglianze di reddito. Il modello minceriano individua nei diffe-

renziali di istruzione (capitale umano) la spiegazione della distribuzione del reddito e determina il tasso di rendimento dell'istruzione cioè il tasso di crescita del reddito, rispetto agli anni di durata dell'investimento in istruzione.

Anche per Becker (1964) il capitale umano genera le differenze tra i redditi, ciò a causa dell'incremento della capacità produttiva personale che aumenta al crescere dell'istruzione. Ciascun individuo razionalmente confronta costi e benefici di lungo periodo legati all'investimento in istruzione.

Pertanto diventa fondamentale chiedersi se le spese in istruzione rappresentino un buon investimento e, quindi, se il tasso di rendimento dell'istruzione sia migliore, rispetto al tasso di rendimento di altri investimenti. In particolare, il tasso di rendimento dell'istruzione tiene conto dei differenziali salariali (sebbene non consideri i costi e i benefici) e della probabilità di occupazione relativi a persone con diverso grado di istruzione. La funzione di guadagno minceriana nello specifico misura il differenziale salariale tra individui con differente livello di istruzione, a parità di altre caratteristiche osservabili che hanno effetto sul salario (sesso, età, ecc.). Ed è proprio il modello minceriano ad aver suggerito la definizione di misure empiriche del coefficiente di rendimento dell'istruzione che testimonia l'esistenza di un'associazione positiva tra salario e anni di istruzione.

Vanno comunque considerati anche i limiti di tale approccio legati ai fattori differenti che possono incidere sulle differenze reddituali (le abilità, il background socio-economico e familiare, i fattori accidentali, ecc.); bisogna tener conto inoltre del fatto che tale tasso di rendimento possa dipendere dal grado di istruzione stesso. Al netto di tali osservazioni è evidente che il tasso di rendimento dell'istruzione rappresenti un nodo centrale nell'impostazione di politiche economiche volte alla crescita economica e all'equità della redistribuzione reddituale, esprimendo anche una stima del rendimento sociale dell'istruzione (esternalità).

Quindi, la scelta di proseguire gli studi universitari per i giovani laureati triennali è collegata alle aspettative sui rendimenti sia in termini occupazionali, sia in termini salariali, nonché alle possibilità economiche di proseguire gli studi. Il tasso di rendimento dell'istruzione è in tal senso decisivo anche negli orientamenti di politica economica a sostegno delle categorie di lavoratori

svantaggiati e con bassi redditi.

Intraprendere e proseguire un percorso di istruzione comporta la valutazione della sua convenienza in termini di investimento e di ritorno dello stesso. Il lavoratore che investe nella propria istruzione scolastica/universitaria o prende parte a programmi di formazione rinuncia al guadagno immediato per puntare a ottenere un rendimento del proprio investimento nel futuro (Terraneo 2010). La distribuzione del grado di istruzione della popolazione è data dal *trade-off* tra guadagni minori nel presente e maggiori nel futuro.

Secondo la teoria dei differenziali salariali compensativi, la differenza tra i salari dei lavoratori è riconducibile sia alla diversità dei lavori che dei lavoratori, i quali portano nel mercato del lavoro le proprie competenze e abilità, definite come capitale umano. Tali competenze influiscono necessariamente sull'occupabilità del lavoratore e sulla dimensione collegata al reddito da lavoro. La teoria del capitale umano – il più importante quadro teorico utilizzato nell'ambito dell'economia dell'educazione – consente di analizzare contemporaneamente il comportamento decisionale degli studenti in relazione alle loro decisioni di accesso e partecipazione all'istruzione superiore e le cosiddette politiche di accesso che influenzano la decisione di partecipazione al percorso universitario, nonché al proseguimento dalla laurea triennale a quella magistrale (Paulsen e Toutkoushian 2008). L'investimento in capitale umano, come ad esempio quello relativo al proseguimento del percorso di laurea successivo alla laurea triennale, interviene direttamente o indirettamente sulla funzione di utilità del soggetto interessato in termini di reddito e di consumo (Becker 1964; Checchi 2006). Il differenziale di guadagno tra laureati e diplomati, oltre ad essere consistente, aumenta nel corso di tutta la vita lavorativa e va confrontato con i costi universitari diretti, nonché con i costi dovuti ai mancati guadagni durante la frequenza dei corsi universitari (Checchi 2006). Analogamente, andrebbero analizzati i differenziali di guadagno e i costi diretti e indiretti sostenuti dai laureati triennali e dai laureati magistrali.

In termini di politiche, il modello del capitale umano suggerisce che sia la riduzione dei costi universitari (Avery e Hoxby 2004) che l'incremento dei benefici attesi dall'iscrizione al percorso universitario (Averett e Burton 1996) aumenterebbero la pro-

bilità che uno studente possa scegliere di proseguire nell'istruzione terziaria.

Quindi le politiche che forniscono agli studenti sussidi, sovvenzioni, borse di studio o prestiti consentirebbero agli stessi di espandere i propri vincoli di bilancio a favore delle spese universitarie (Catsiapis 1987). Inoltre, vi è un diffuso sostegno in letteratura riguardo all'ipotesi che il reddito familiare abbia un effetto positivo sull'iscrizione (Ellwood e Kane 2000; Hossler *et al.* 1999; Perna 2006) e che i tassi di partecipazione tra i gruppi di reddito siano "sostanziali e persistenti" (Mumper e Freeman 2005).

Tra le determinanti più importanti relative alla domanda di investimenti in istruzione superiore (e terziaria) è annoverata la capacità dello studente (Arai 1998; Becker 1993), la cosiddetta abilità che esprime una dotazione iniziale 'prescolare' o 'pre-esistente' di capitale umano, utilizzata in seguito per acquisire in modo produttivo capitale umano aggiuntivo (Cipollone 1995; Thurow 1970). La correlazione positiva tra abilità e guadagni è spesso spiegata con riferimento alle differenze interpersonali di abilità che definiscono il gap tra i tassi di rendimento tra le varie curve di domanda (Becker 1993).

Un'altra determinante della domanda di investimenti in istruzione superiore (e terziaria) è il background familiare: l'istruzione dei genitori, il loro reddito e la loro occupazione (Behrman *et al.* 1992; Korenman e Winship 2000). Si tratta di un insieme di elementi che condizionano positivamente la domanda di investimento in istruzione superiore/terziaria motivata da un'attesa significativa di benefici futuri.

In accordo con la letteratura, possiamo supporre che completare il percorso fino al titolo magistrale sia una scelta legata da una parte ai costi universitari e dall'altra ai possibili incrementi dei benefici attesi e che sovvenzioni o borse di studio possano favorire l'accesso a suddetto titolo, in particolare per gli individui con un background familiare più svantaggiato.

Nel 2016 Altonji, Arcidiacono e Maurel, basandosi sull'indagine NSCG (1993-2010, Stati Uniti) dimostrano che la scelta universitaria è un fattore determinante per i guadagni futuri e risulta essere fortemente associata con il tipo di lavoro svolto. La maggior parte di questi effetti positivi sono causali e legati a lauree STEM e a quelle aziendali. Le stime dimostrano che i rendimenti maggiori si hanno in relazione alle lauree in ingegneria, fisica, informatica, matematica, materie aziendali e infermieristiche e

che il ritorno relativo ai diversi campi di studio varia notevolmente tra i differenti tipi di laurea. Pertanto, anche la distribuzione delle università rappresenta un input fondamentale nella composizione delle competenze della futura forza lavoro.

Un recente studio di Leighton e Speer (2020) misura il rendimento nel mercato del lavoro delle specializzazioni del capitale umano in campo universitario. Gli autori utilizzano il coefficiente di Gini relativo ai premi di guadagno per ciascuna occupazione legata a un percorso universitario "catturando la nozione di trasferibilità delle competenze tra i lavori". Attraverso l'utilizzo dei dati dell'*American Community Survey* gli autori evidenziano che le lauree in materie ritenute più specialistiche (istruzione e infermieristica) ricevono salari orari più elevati rispetto alle lauree più generaliste (filosofia e psicologia). I laureati in campi specialistici, però, hanno minori probabilità di ricoprire posizioni manageriali che probabilmente richiedono un mix di competenze.

Brunello e Checchi nel 2007 analizzano differenti outcome (punteggi ai test scolastici, alfabetizzazione, tasso di abbandono scolastico, iscrizione all'università, occupabilità e guadagni) e concludono che nelle prime fasi dell'esperienza nel mercato del lavoro il ruolo dell'istruzione formale (misurato dall'esito scolastico) conta di più delle competenze reali (misurate dall'alfabetizzazione).

Nell'ambito del mercato del lavoro uno studio dimostra che "le differenze nel grado di istruzione tra i lavoratori sono significative, perché l'istruzione è fortemente correlata con i tassi di partecipazione della forza lavoro, i tassi di disoccupazione e i guadagni" (Piras 2007, 119).

Si riscontra una peculiarità tutta italiana legata alla sottoutilizzazione della forza lavoro qualificata con uno svantaggio dell'offerta di lavoro per la componente giovanile, istruita o meno (Gatto e Potestio 2008). Così come permane nel nostro Paese un cosiddetto 'soffitto di vetro' nel conseguimento della laurea legato al background familiare che condiziona il differenziale di probabilità nel conseguimento di livelli maggiori di istruzione (Checchi *et al.* 2006).

Tenendo conto della teoria secondo la quale un individuo rinuncia al guadagno immediato, investendo così in anni di istruzione con l'ambizione di ottenere dei rendimenti futuri, è possibile citare una ricerca (Ricci 2011) che dimostra come studiare in Italia non sempre permetta di raggiungere condizioni occupa-

zionali che si confanno al livello d'istruzione conseguito dall'individuo. Lo studio del 2011 dimostra che investire in istruzione nel nostro Paese paga sempre di meno, sia in termini di prospettive di salario che in termini di qualità del lavoro. Cioè il trend del mercato del lavoro e del sistema produttivo italiano negli ultimi anni non ha valorizzato gli investimenti in capitale umano degli individui e delle imprese.

Nel presente lavoro si analizza se l'investimento di capitale umano nella laurea magistrale può determinare, in media, un aumento statisticamente significativo del reddito da lavoro (misurato in *full-time equivalent*), rispetto alla laurea triennale.

In prima istanza si stima, attraverso una stima minceriana e una stima a due stadi à la Heckman, la relazione tra l'aver conseguito una laurea di secondo livello e il reddito da lavoro. Successivamente, si presentano le stime relative all'effetto del trattamento (la laurea magistrale) sull'outcome (il reddito da lavoro). Per queste ultime si utilizza la tecnica del *propensity score matching* per isolare e stimare l'impatto della laurea specialistica dalla distorsione causata da auto-selezione. I risultati saranno verificati attraverso la replicazione delle stime aggiungendo una variabile simulata *confounder*, creata sulla base della distribuzione delle covariate (Ichino *et al.* 2008).

2. Dati e metodologia

Le stime si basano sui dati dell'*Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati* del 2015 relativa ai laureati nel 2011, rilevazione che intende conoscere la condizione e il percorso occupazionale dei laureati a distanza di quattro anni dal conseguimento del titolo.

L'indagine si inserisce nel sistema integrato di rilevazioni Istat sulla transizione dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro, sistema di cui fanno parte anche l'indagine dei diplomati di scuola secondaria di II grado e l'indagine totale sull'inserimento professionale dei dottori di ricerca. Si tratta dell'indagine di più antica tradizione relativa alle transizioni istruzione-lavoro (la prima edizione venne svolta nel 1989) ed è compresa nel Programma statistico nazionale. L'edizione su cui si basano le analisi di seguito presentate è la nona e si rivolge ad un campione di laureati che hanno conseguito il titolo nel 2011 in un'università italiana.

Per tale edizione la raccolta dei dati è avvenuta attraverso campionamento ad uno stadio stratificato per sesso, ateneo e classe di laurea che prevede la

selezione di un campione di circa 73.000 laureati, rappresentativo della popolazione dei laureati nei corsi di laurea triennali e nei corsi di laurea specialistici e a ciclo unico. La tecnica dell'indagine è CATI/CAWI. Il campione finale consta di 58.400 individui. Il questionario di rilevazione si articola in cinque sezioni: la prima sezione è dedicata al curriculum degli studi e alle attività di qualificazione, la seconda al lavoro e la terza alla ricerca del lavoro; nella quarta si raccolgono informazioni relative alla mobilità territoriale dei laureati e nella quinta si rilevano notizie relative alla famiglia d'origine e a quella attuale.

L'articolo si sviluppa come di seguito: innanzitutto si realizzano delle analisi descrittive riguardanti i redditi in relazione alla tipologia di percorso universitario completato. Si effettuano poi due diverse stime sul reddito da lavoro *full-time equivalent* (FTE): la prima regressione considera i salari attraverso la stima minceriana, la seconda è invece realizzata con procedura a due stadi di Heckman (1979).

Nella selezione del campione vengono eliminati i laureati nei percorsi a ciclo unico poiché, considerata la particolare tipologia nella quale rientrano, i risultati potrebbero essere distorti. Dal campione sono stati eliminati anche gli individui che hanno conseguito successivamente al 2011 una laurea magistrale, dal momento che non si ritengono comparabili i risultati sul reddito qualora il conseguimento del titolo sia successivo al 2011. Inoltre non sono inclusi i laureati nell'ambito medico perché le lauree sono quasi tutte a ciclo unico.

L'approccio cosiddetto minceriano (Mincer 1974) è quello maggiormente utilizzato per misurare il rendimento dell'istruzione, secondo questo metodo infatti le retribuzioni dipendono da scolarità ed esperienza lavorativa.

$$y = \beta_0 + \beta_1 L.Magistr. + \beta_2 U + \beta_3 F + \beta_4 S + \beta_5 D + \beta_5 L + \varepsilon \quad (1)$$

La variabile dipendente (y) dell'equazione è il reddito da lavoro. La variabile d'interesse è quella relativa alla laurea magistrale (0/1) che prende valore 1 nel caso del conseguimento del titolo magistrale nel 2011 e prende valore 0 se nel 2011 è stato conseguito un titolo triennale senza successivamente conseguire il titolo magistrale.

Le altre variabili esplicative incluse nei modelli di regressione (1) relativi ai redditi riguardano princi-

palmente: il percorso universitario (U), il background familiare (F), i percorsi di studio precedenti (S) (voto di maturità, tipologia d'istruzione secondaria di II grado), le caratteristiche demografiche dell'individuo (D) e le caratteristiche del lavoro (L): la durata del lavoro attuale, il settore, la tipologia di lavoro (dipendente/autonomo), la tipologia di contratto (part-time/full-time).

Tra le molte variabili introdotte in questo studio, si ritiene utile evidenziare il ruolo di quelle relative alle caratteristiche individuali. Nelle stime relative ai rendimenti dell'istruzione è spesso evidenziata in letteratura la difficoltà di tenere conto delle 'abilità' individuali. Si considera quindi adeguata l'inclusione di variabili che siano in grado di catturare, anche se in parte, le abilità individuali. In un campione di persone laureate possono essere varie le proxy delle abilità da poter considerare: voto di laurea, voto di diploma, tipologia d'istruzione secondaria di II grado, ecc.

Successivamente, attraverso il metodo à la Heckman si stima nell'equazione principale il reddito da lavoro *full-time equivalent* tenendo conto della probabilità di occupazione riveniente dalla prima equazione. Questa strategia econometrica consente di tener conto, nella stima dei redditi da lavoro, della possibile distorsione del risultato causata dal fatto che nel campione considerato non tutti sono occupati e che la differente probabilità di occupazione potrebbe inficiare il risultato. Trattandosi di una selezione del campione che riguarda solo gli occupati e che, pertanto, elimina una parte del campione, potrebbe verificarsi infatti una distorsione da autoselezione del campione. Potenzialmente coloro che lavorano rispetto a coloro che non lavorano potrebbero avere caratteristiche differenti che comportano una maggiore probabilità di essere occupati. Attraverso la correzione di Heckman, si calcola la probabilità di essere occupati e si corregge l'equazione principale dei salari. In tal senso, si includono nella prima equazione variabili correlate con la probabilità di essere occupati e non con i redditi. In particolare, le variabili incluse nell'equazione dell'occupazione che non sono state incluse nel successivo stage sono padre occupato o pensionato (0/1); madre occupata o pensionata (0/1); voto diploma; macro-area d'origine Sud (0/1), università in cui si è frequentato il corso di laurea triennale al Sud (0/1), spostamento per studio.

Al fine di verificare i risultati ottenuti attraverso le prime regressioni, l'analisi prosegue attraverso la

stima dell'effetto medio del trattamento sui trattati. Tramite le regressioni OLS è possibile infatti cogliere i nessi tra le variabili considerate che possono essere definite correlazioni robuste, tuttavia tali metodologie non permettono di stimare effetti causali. Inoltre, i suddetti metodi non tengono conto della distorsione da selezione dovuta a una maggiore probabilità per alcuni individui di frequentare un corso di laurea specialistica. Tale ostacolo è superato scegliendo come tecnica di appaiamento degli individui trattati e non trattati il *propensity score matching*.

Attraverso L'ATT è possibile verificare l'efficacia di una politica attuata, laddove per efficacia si intende la capacità di produrre i cambiamenti desiderati tra i beneficiari effettivi (Martini e Sisti 2009).

$$\begin{aligned} \text{Effetto medio del trattamento sui trattati} = \\ E(\delta | T=1) = E(Y^1 - Y^0 | T=1) = E(Y^1 | T=1) - E(Y^0 | T=1) \end{aligned} \quad (2)$$

L'ATT è composto da un primo termine $E(Y^1 | T=1)$ e da un secondo termine $E(Y^0 | T=1)$ che rappresentano rispettivamente una quantità fattuale, relativa a coloro che hanno conseguito una laurea magistrale e una quantità controfattuale, relativa agli individui più simili che non hanno conseguito il titolo. Utilizzando l'outcome fattuale relativo ai soggetti che non hanno conseguito il titolo magistrale $E(Y^0 | T=0)$ per approssimare l'outcome controfattuale riferito ai laureati magistrali $E(Y^0 | T=1)$ potremmo avere una stima distorta dell'effetto causale in quanto risulterebbe una grandezza composta da due parti: l'ATT e la distorsione dovuta all'omissione di variabili (*selection bias*). Il *selection bias* si spiega perché gli individui hanno alcune caratteristiche osservate o non osservate, osservabili o non osservabili (Lucchini 2013). Nel nostro specifico caso potrebbero rientrare tra queste: l'abilità, la motivazione, la personalità, ecc. Tali caratteristiche potrebbero influenzare simultaneamente sia il conseguimento della laurea magistrale, sia l'esito sulla variabile Y (reddito). Dunque l'ATT risulta la differenza tra trattati e non trattati nel valore atteso dell'outcome, corretta tenendo conto che i due gruppi potrebbero avere esito differente anche senza trattamento.

Al fine di poter parlare di inferenze causali da dati d'indagine come quelli utilizzati in questo studio, è necessario che l'assegnazione al trattamento, il conseguimento della laurea magistrale per l'ap-

punto, equivalga all'assegnazione randomizzata. Ciò si realizza utilizzando un certo numero di covariate nella creazione di un *propensity score*.

In questa tipologia di studi è opportuno considerare che l'assegnazione al trattamento non è randomizzata, pertanto, i gruppi dei trattati e dei controlli potrebbero essere sistematicamente differenti. L'effetto trattamento potrebbe quindi ridursi semplicemente alla stima di differenze preesistenti, piuttosto che all'effetto causale del trattamento (Graham e Kurlaender 2011; Cooke e Campbell 1979; Shadish *et al.* 2002)

Al fine di azzerare il *selection bias* i trattati e i non trattati saranno ugualmente bilanciati, rispetto alle variabili rilevanti per l'outcome¹.

Con il termine *propensity score* (Rosenbaum e Rubin 1983) si indica la probabilità di ricevere un determinato trattamento condizionata per una serie di variabili pre-trattamento. Il *propensity score* negli esperimenti randomizzati è noto ed è definito dal disegno dello studio. Negli studi osservazionali, invece, il vero *propensity score* non è noto, tuttavia può essere stimato utilizzando un modello di regressione logistica, in cui il trattamento (0/1) viene regredito sulle caratteristiche di base osservate (Austin 2011).

Il *propensity score* si ottiene attraverso una compressione delle covariate pre-trattamento in un vettore monodimensionale. Senza dati mancanti nelle covariate $\{X_i\}$, il *propensity score* e_i (3) è la probabilità che l'unità i -esima venga trattata dato il suo vettore di covariate X_i (Rubin 2001).

$$e_i \equiv e(X_i) \equiv \Pr(W_i=1 | X_i) \quad (3)$$

È quindi su tale vettore che si effettua il bilanciamento delle caratteristiche pre-trattamento. I trattati e non trattati, a parità di *propensity score*, risulteranno bilanciati sulle covariate selezionate, pertanto differiranno solo per il termine d'errore. Nel modello del *propensity score* quindi sono state selezionate le variabili che potrebbero impattare sul trattamento e sull'outcome. L'abbinamento delle unità è stato effettuato con la procedura *nearest-neighbor*. Ad ogni individuo trattato viene abbinato l'individuo non trattato, più vicino sul vettore di *propensity score*.

Al fine di creare il *propensity score* cioè l'indice di

propensione che denota la probabilità che l'individuo riceva il trattamento, il quale permette di stimare l'effetto medio del trattamento (aver conseguito la laurea specialistica) sul salario, sono state selezionate le variabili di seguito spiegate. Innanzitutto si è inclusa la variabile di genere, si ritiene che essere donna possa influenzare contestualmente il trattamento e la variabile risultato, risultando costante nel tempo. Si è scelto, inoltre, di utilizzare una *dummy* che indica se almeno uno dei due genitori è laureato, tenendo conto dell'importante ruolo che esercita il livello di istruzione dei genitori sul livello di istruzione dei figli (Behrman *et al.* 1992; Korenman e Winship 2000). Si ritiene infatti che la presenza dei genitori laureati in famiglia rappresenti un background tale da poter favorire il proseguimento degli studi dei propri figli (Checchi *et al.* 2006; Cappellari e Lucifora 2009; Cammelli *et al.* 2011). Un'altra variabile è relativa alla occupazione/pensione della madre e/o del padre, l'inclusione della stessa è opportuna in quanto la prosecuzione degli studi potrebbe essere una scelta legata alla situazione economica familiare.

Nel modello si tiene conto anche del voto del diploma utilizzato come variabile continua. Questo in accordo con la letteratura che sottolinea la correlazione tra competenze di base e successivi esiti occupazionali (Brunello e Checchi 2007). A tal fine, si è utilizzata anche la variabile liceo, che prende valore 1 se il laureato ha frequentato il liceo, 0 se ha studiato in istituti tecnici e professionali. Si considera, inoltre, la macroarea geografica dell'università in cui si è conseguita la laurea di I livello (1 se è al Nord, 0 se è al Centro o al Sud).

Un'altra importante variabile riguarda l'indirizzo di studi della laurea triennale che può influenzare il trattamento; infatti, alcune lauree dopo i tre anni risultano offrire maggiori opportunità occupazionali, rispetto ad altre che si potrebbero definire complete solo con il conseguimento degli ultimi due anni (Borero *et al.* 2004). Gli indirizzi considerati riguardano i seguenti ambiti: agrario/chimico farmaceutico/architettura²; scientifico e geo-biologico; politico-sociale e difesa; educazione fisica; giuridico³; economico-statistico; insegnamento; linguistico; letterario psicologico.

Attraverso tale metodo ci si aspetta che gli in-

1 Utilizziamo a tal proposito il comando di STATA *psmatch2* e il comando *pstest*.

2 Architettura è a ciclo unico, tuttavia poche altre lauree facenti capo ad Architettura hanno il percorso suddiviso nei due livelli.

3 Giurisprudenza è a ciclo unico, tuttavia alcune lauree nell'ambito giuridico erano suddivise in percorsi a due livelli.

dividui differiscano esclusivamente per il conseguimento del titolo specialistico: coloro che hanno conseguito il biennio specialistico (trattati), rispetto a coloro che hanno conseguito il biennio triennale (controlli).

Un individuo che prosegue con la laurea magistrale potrebbe essere maggiormente motivato rispetto ad altri che non effettuano la stessa scelta e, di conseguenza, ci si aspetta che possa avere anche una maggiore probabilità di guadagnare di più. Le stime effettuate con la strategia del PSM restituiscono effettivamente un ATT a patto che vengano rispettate due ipotesi. Anzitutto, il vettore di variabili su cui si basa il matching deve risultare indipendente dall'assegnazione al trattamento. Inoltre, la distribuzione dell'outcome, condizionata al set X risulta indipendente dal trattamento. Tale assunzione prende il nome di CIA, ossia Conditional Independence Assumption, solo se la CIA è rispettata la selezione degli individui può essere espressa in funzione delle sole caratteristiche pre-trattamento.

Partendo dall'idea che la CIA sia rispettata nelle nostre stime, esaminiamo se i risultati cambiano quando la CIA viene forzatamente indebolita seguendo il metodo proposto da Ichino, Mealli e Nannicini. Il test di sensitività consiste nel simulare una potenziale variabile *unobserved calibrated confounder* che includeremo nella creazione del *propensity score* e quindi nella stima dell'ATT. La variabile *unobserved confounder*, che potrebbe essere quella rela-

tiva alle abilità dell'individuo o alla motivazione, la creeremo basandoci sulla distribuzione di caratteristiche predeterminate, come le covariate (donna, liceo ecc.) al fine di valutare la validità degli effetti stimati dall'ATT.

Attraverso il metodo suddetto otterremo quindi stime puntuali dell'ATT tenendo conto di possibili scenari in cui venga meno la CIA. Imponendo i valori dei parametri che caratterizzano la distribuzione del fattore *confounder* U, stimiamo nuovamente l'ATT includendo la U simulata. Modulando le ipotesi sulla distribuzione del fattore *confounder* possiamo valutare la robustezza dell'ATT stimato. Attraverso questo test di sensitività è possibile comprendere quale ipotesi riguardante un potenziale *confounder*, porterebbe a un ATT diverso (Ichino *et al.* 2008).

La distribuzione della variabile *confounder* è di seguito formalizzata:

in cui $i, j \in \{0,1\}$ che danno la probabilità che $U=1$ in ciascuno dei quattro gruppi definiti dal trattamento e dal valore del risultato.

$$Pr(U=1 | T=i, Y=j, W) = Pr(U=1 | T=i, Y=j) \equiv p_{ij} \quad (4)$$

Dati i valori dei parametri p_{ij} , procediamo nell'analisi attribuendo un valore di U a ciascun soggetto, secondo la sua appartenenza a uno dei quattro gruppi definiti dallo stato di trattamento e dal risultato. Quindi includiamo U nell'insieme di

Tabella 1. Statistiche descrittive sul campione selezionato

Variabili	N	media	sd	max	min	p50
Laurea magistrale	22.906	0,596	0,491	1	0	1
Padre occupato/pensione	23.204	0,955	0,207	1	0	1
Madre occupata/pensione	23.204	0,611	0,488	1	0	1
Padre laureato	23.204	0,171	0,377	1	0	0
Madre laureata	23.204	0,145	0,352	1	0	0
Liceo	23.204	0,658	0,475	1	0	1
Voto diploma	22.970	83,410	12,578	101	60	83
Voto dip >95	22.653	0,264	0,441	1	0	0
Residenza preuniv. Sud	22.961	0,317	0,466	1	0	0
Dirigente padre/madre	23.204	0,428	0,495	1	0	0

Nota: sono esclusi dall'analisi i corsi di laurea a ciclo unico, i laureati nell'ambito medico sanitario perché quasi tutti i percorsi sono a ciclo unico e coloro che, pur essendo campionati poiché nel 2011 hanno conseguito una laurea triennale, al momento dell'intervista risulta che abbiano conseguito anche la magistrale.

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

variabili utilizzate per stimare il *propensity score*, stimiamo nuovamente il *propensity score* con questa variabile e calcoliamo l'ATT secondo lo stimatore *Nearest Neighbor*. Ripetiamo cento volte la stima per ottenere un risultato dell'ATT più solido.

Le variabili continue come i redditi devono essere trattate come delle variabili binarie (Ichino *et al.* 2008), pertanto eseguiremo questa trasformazione.

3. Statistiche descrittive

Il nostro campione è composto da laureati triennali e magistrali, in particolare sono stati eliminati i laureati che hanno conseguito lauree a ciclo unico e gli individui che hanno comunque conseguito una magistrale dopo il 2011.

Tra le nostre osservazioni hanno conseguito la laurea magistrale il 60% del campione, il 40% si è

fermato alla laurea triennale. Il padre è occupato nel 95,5% dei casi, la madre nel 61,1% dei casi. Il 17,1% dei laureati ha un padre che ha conseguito il medesimo titolo. Avere una madre laureata è invece meno frequente, riguarda infatti il 14,4% del campione. Hanno frequentato il liceo il 65,8% dei giovani laureati, il voto medio del diploma è di 83,4 su 101 (100 e lode), il 26% ha preso un voto che va da 95 in su. Provengono dal Sud il 32% degli individui. Il ruolo dirigenziale dei genitori si riscontra nel 43% dei casi.

Le statistiche descrittive della tabella 2 mostrano che tra i laureati triennali e i laureati magistrali, riguardo al reddito da lavoro, è possibile riscontrare una differenza media di circa 6 punti che equivalgono a 100 euro di differenza tra i due gruppi. Considerando i valori mediani, tale differenza diventa di 120 euro. Certamente tra

Tabella 2. Statistiche descrittive reddito da lavoro dei laureati triennali e laureati magistrali con applicazione dei pesi campionari

	Laurea	N	Media	Sd	Massimo	Minimo	p50
Ln Reddito FTE	Triennale	5.988	7,208	0,418	8,898	5,737	7,244
	Magistrale	14.521	7,268	0,428	8,987	5,729	7,326
	Totale	20.509	7,244	0,425	8,987	5,729	7,280
Reddito FTE	Triennale	5.988	1.467,815	625,016	7.314,286	310	1.400
	Magistrale	14.521	1.562,843	663,535	8.000	307,692	1.520
	Totale	20.509	1.524,415	649,891	8.000	307,692	1.450

Nota: sono esclusi dall'analisi i corsi di laurea a ciclo unico, i laureati nell'ambito medico sanitario perché quasi tutti i percorsi sono a ciclo unico e coloro che, pur essendo campionati poiché nel 2011 hanno conseguito una laurea triennale, al momento dell'intervista risulta che abbiano conseguito anche la magistrale.

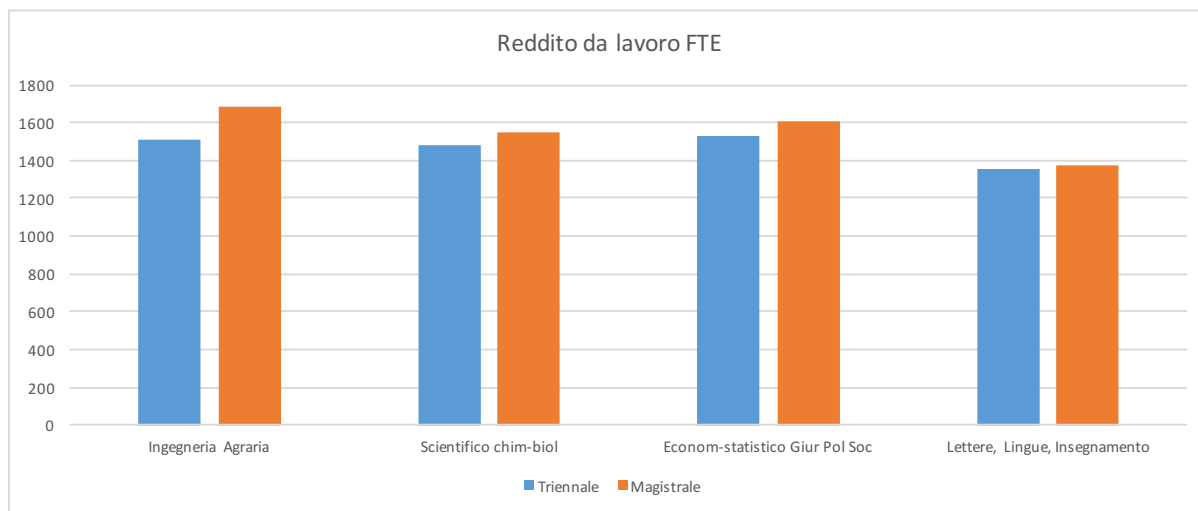
Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

Tabella 3. Statistiche descrittive reddito da lavoro per ambito di laurea

	N	Media	Sd	Massimo	Minimo	Mediana
Ingegneria Agraria	5.391	1.634,959	661,2968	6.000	307,692	1.580
Scientifico chim.-biol.	2.365	1.525,498	601,198	6.685,714	310	1.450
Economico-statistico; Giuridico; Politico-sociali	8.096	1.572,285	653,2089	7.428,572	307,692	1.520
Lettere, Lingue, Insegnamento	4.568	1.364,994	621,8434	8.000	307,693	1.300
Totale	20.509	1.524,415	649,8911	8.000	307,692	1.450

Nota: sono esclusi dall'analisi i corsi di laurea a ciclo unico, i laureati nell'ambito medico sanitario perché quasi tutti i percorsi sono a ciclo unico e coloro che, pur essendo campionati poiché nel 2011 hanno conseguito una laurea triennale, al momento dell'intervista risulta che abbiano conseguito anche la magistrale.

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

Grafico 1. Reddito da lavoro per ambito di laurea per laureati triennali e laureati magistrali (euro)

Nota: sono esclusi dall'analisi i corsi di laurea a ciclo unico, i laureati nell'ambito medico sanitario perché quasi tutti i percorsi sono a ciclo unico e coloro che, pur essendo campionati poiché nel 2011 hanno conseguito una laurea triennale, al momento dell'intervista risulta che abbiano conseguito anche la magistrale.

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

gli obiettivi del presente lavoro rientra quello di verificare se tali differenze siano da attribuire al conseguimento del più alto titolo di studio o si sarebbero verificate ugualmente.

È interessante osservare (tabella 3) quali differenze caratterizzano i laureati in termini di redditi da lavoro. Da queste prime analisi descrittive si evince infatti che ci sono delle differenze a seconda dei gruppi di laurea considerati. Senza tener conto della distinzione tra laurea triennale e laurea magistrale, è evidente come i laureati nell'ambito umanistico o dell'insegnamento abbiano uno stipendio o un reddito ben al di sotto della media. In tutti gli altri casi il reddito da lavoro è al di sopra della media, in particolare per i laureati in Ingegneria e Agraria e Architettura (escluse Architettura e Ingegneria edile-Architettura che sono a ciclo unico).

Osservando le differenze tra laureati di primo e secondo livello, rappresentate nel grafico 1, i laureati magistrali hanno circa 180 euro di differenza in media, rispetto ai laureati triennali. La differenza tra laureati triennali e magistrali sembrerebbe appiattirsi per gli altri ambiti di studio raggiungendo, nel caso dell'ambito economico-statistico circa 80 euro, nel campo scientifico chimico-biologico circa 50 euro di differenza tra i due livelli di laurea e nell'ambito umanistico poco più di 20 euro.

4. Analisi dei risultati

In questo paragrafo si stimano e si analizzano le differenze dei redditi da lavoro dei laureati magistrali e dei laureati triennali. Innanzitutto, le prime stime fanno riferimento all'equazione minceriana e sono finalizzate all'analisi del reddito da lavoro sulla base dei livelli di laurea conseguiti e della durata in mesi del lavoro attuale, nonché di un insieme di covariate riguardanti l'individuo, la tipologia di lavoro e il background familiare.

La laurea magistrale nella prima equazione è associata al 5% in più di reddito da lavoro. Nella stima riportata nella seconda colonna, corretta per l'occupazione, è associata a un coefficiente leggermente più basso: 4,5%. La durata del lavoro espressa in mesi è correlata a cambiamenti significativi del reddito da lavoro, in particolare, all'aumentare di un mese di *tenure*, il reddito da lavoro aumenta dello 0,4% nella prima stima e dello 0,3% nella seconda equazione corretta per la probabilità di occupazione.

Dalle stime (tabella 4) emerge che la tipologia di laurea sembra che comporti delle variazioni significative tra i redditi da lavoro; i laureati maggiormente penalizzati, secondo i risultati riportati nella prima colonna della tabella 4, sono quelli che hanno conseguito il titolo nell'ambito umanistico con -11,6%. Sembrerebbe, tuttavia, correggendo per la probabilità di essere occupati, che l'ambito della laurea

Tabella 4. Regressioni OLS relative ai redditi da lavoro espressi in logaritmo (1) e con correzione à la Heckman (2)

Variabile	(Ln) Reddito da lavoro FTE b/se (1)	(Ln) Reddito da lavoro FTE (Heckman) b/se (2)
Laurea magistrale	0,050* [0,020]	0,045* [0,021]
Durata lavoro mesi	0,004*** [0,000]	0,003*** [0,000]
Donna	-0,099*** [0,009]	-0,084*** [0,010]
Lavora Sud	-0,173*** [0,021]	-0,140*** [0,021]
Lavora Estero	0,371*** [0,023]	0,371*** [0,021]
Settore Laurea: Scientifico Chimico Biologico Farmaceutico	-0,011 [0,013]	0,100*** [0,015]
Settore Laurea: Economico Statistico Politico Sociologico Giuridico	-0,018 [0,012]	0,026 [0,013]
Settore Laurea: Umanistico Insegnamento Psicologico Linguistico	-0,116*** [0,015]	-0,051** [0,017]
_cons	7,103*** [0,119]	7,320*** [0,106]
		Occupazione
Laurea magistrale		-0,024 [0,041]
Donna		-0,111*** [0,027]
Nubile/celibe		0,179*** [0,038]
Madre occ./pensionata		0,078** [0,025]
Settore Laurea: Scientifico Chimico Biologico Farmaceutico		-0,606*** [0,038]
Settore Laurea: Economico Statistico Politico Sociologico Giuridico		-0,217*** [0,035]
Settore Laurea: Umanistico Insegnamento Psicologico Linguistico		-0,340*** [0,041]
_cons		0,727*** [0,131]
athrho		-1,074***
_cons		[0,050]
Insigma		-0,801***
_cons		[0,015]
Wald test (rho = 0): chi2(1)		chi2(1) = 462,71
		Prob > chi2 = 0,0000
N	1.4637	20.460
r2	0,194	

Note:

Livelli di significatività: * 0,05 ** 0,01 *** 0,001.

Variabili Include reddito da lavoro: mobilità internazionale, durata studi, voto diploma, età laurea, isco, padre e madre occ pension, overeducated, studente lavoratore, padre laureato, madre laureata, settore, isco. Variabili incluse nell'equazione occupazione: Laurea magistrale, donna, nubile celibe, padre occupazione/ pensione madre occupazione/ pensione, età laurea, durata studi, laurea aggregata, domicilio al Sud, regione università, laurea triennale, spostamento per studio, voto diploma.

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015. Applicazione dei pesi campionari

umanistica incida anzitutto sull'occupazione e che, una volta superata tale transizione, vi siano differenziali salariali più rilevanti per i laureati nell'ambito umanistico, ambito in cui il reddito diminuisce del 5,1% rispetto a quanto avverrebbe con una laurea nell'ambito ingegneristico. Nell'ambito economico statistico i risultati non sono significativi. Per ciò che concerne l'ambito scientifico, invece, si registra il 10% in più di reddito da lavoro. Lavorare al Sud comporta un guadagno inferiore del 17,3% e con la correzione à la Heckman del 14%, tale risultato è in linea con studi precedenti realizzati sulla medesima indagine (Brunetti *et al.* 2018; Ferri 2019).

Per quanto riguarda l'equazione con correzione à la Heckman, rileviamo la significatività dei parametri *athrho* ed *lnsigma*. La variabile *athrho* che indica la correlazione tra le due equazioni è negativa e statisticamente significativa. *lnsigma*, anch'essa significativa e negativa, rappresenta il logaritmo naturale della deviazione standard del residuo dell'equazione dei redditi. Il Wald test d'indipendenza tra l'equazione principale e l'equazione di selezione, conferma i risultati, infatti ci permette di rigettare l'ipotesi nulla. Pertanto, da quest'ultimo test possiamo desumere che se avessimo utilizzato esclusivamente gli individui con la variabile dipendente osservata, cioè

gli individui con un reddito da lavoro, avremmo ottenuto stime incoerenti.

Per mezzo della stima sui redditi, e della stessa corretta attraverso il *first stage*, cioè la stima della probabilità di occupazione, si è riscontrato che la laurea magistrale è associata a un aumento del reddito da lavoro. Di seguito si cercherà di appurare che tale associazione sia riconducibile ad effetti causali e che i coefficienti rimangano significativi e di eguale grandezza. L'analisi prosegue, pertanto, con un metodo differente volto a consolidare i risultati precedentemente ottenuti.

L'abbinamento di individui 'simili più simili' è stato realizzato attraverso la tecnica di matching spiegata nel paragrafo relativo alla metodologia. Il *propensity score* è stato calcolato utilizzando le variabili che possono influenzare contestualmente il trattamento e il risultato (tabella 5). Nello specifico sono state scelte la variabile relativa al genere, la variabile continua del voto di diploma, la dummy relativa all'aver frequentato un liceo, e la dummy relativa alla macroarea dell'università. L'occupazione di almeno uno dei genitori e la laurea di almeno uno dei genitori sono state ritenute variabili utili alla creazione del vettore monodimensionale perché consentono di appaiare individui più simili anche sulla base del background. Le variabili successi-

Tabella 5. Bilanciamento variabili utilizzate nel propensity score matching

Variabile	Media			t-test	
	Trattati	Controlli	%bias	t	p>t
Donna	0,50807	0,5128	-0,9	-0,8	0,422
Voto_diploma	85,957	86,026	-0,6	-0,47	0,636
Liceo	0,70198	0,69711	1	0,9	0,368
Università laurea trienn. Nord	0,52093	0,52274	-0,4	-0,31	0,759
Genitori_occupati o pensionati	0,98157	0,98484	-2,1	-2,16	0,031
Genitori_laureati	0,30213	0,30734	-1,2	-0,96	0,337
Settore laurea trienn: Agrario/Chimico/Farm.	0,07233	0,07817	-2,1	-1,88	0,060
Settore laurea trienn: Scientifico-Geo Biologico	0,1158	0,1069	2,9	2,4	0,016
Settore laurea trienn: Polit. Soc-Difesa	0,09869	0,09953	-0,2	-0,24	0,813
Settore laurea trienn: Economico-Statistico	0,18563	0,18194	1	0,81	0,420
Settore laurea trienn: Educazione Fisica	0,03019	0,03012	0	0,03	0,972
Settore laurea trienn: Giuridico	0,0361	0,03756	-0,5	-0,66	0,511
Settore laurea trienn: Insegnamento	0,0137	0,01419	-0,3	-0,35	0,725
Settore laurea trienn: Linguistico	0,05495	0,05182	1,4	1,18	0,238
Settore laurea trienn: Letter-Psicologico	0,1423	0,14613	-1,3	-0,92	0,356

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

Tabella 6. Bias delle covariate usate nella creazione del propensity score e indicatori di sintesi

Campione	Ps R2	LR chi2	p>chi2	MeanBias	MedBias	B	R
Unmatched	0,134	3.685,27	0,000	18,8	20,6	94,3*	1,12
Matched	0,001	20,58	0,151	1,1	1,0	5,4	1,05

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

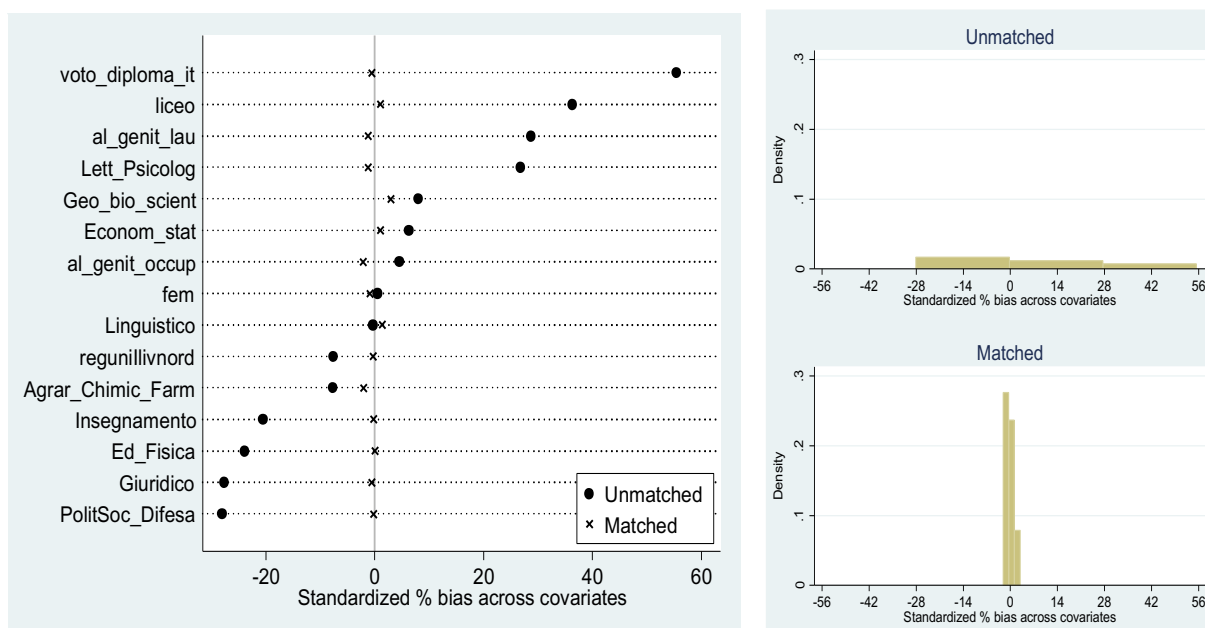
ve riguardano tutte le tipologie di lauree ad un buon livello di disaggregazione, dal momento che abbiamo verificato nelle stime precedenti una importante correlazione tra tali variabili e il reddito. Attraverso la stima dell'ATT, cerchiamo poi di cogliere dei nessi causali tra il conseguimento della laurea magistrale e il cambiamento del reddito da lavoro.

Innanzitutto, per mezzo del *propensity score* appaiamo i laureati triennali ai laureati magistrali più simili. La conferma che le covariate usate per appaiare trattati e controlli sono effettivamente bilanciate la otteniamo grazie al test ($p > \chi^2$) del Likelihood Ratio (LR), dove non emerge alcuna differenza significativa tra i campioni abbinati (tabella 6). Inoltre, lo pseudo R^2 risulta molto basso, passa da 0,134 per gli individui non abbinati a 0,001 per i laureati abbinati. Oltre a ciò, gli indicatori di sintesi della distribuzione del valore assoluto del bias indicano che quest'ulti-

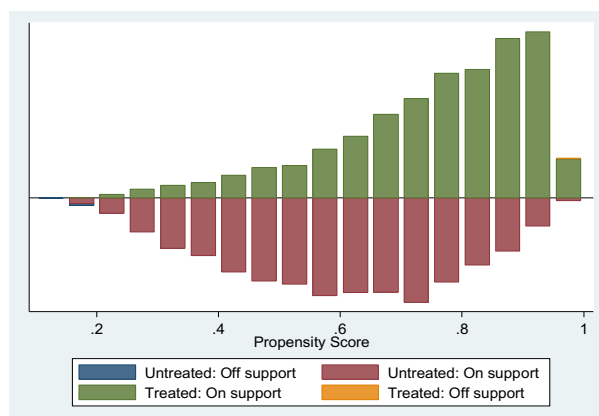
mo risulta molto più basso nel gruppo appaiato: bias medio (1,1) e mediano (1,0). Rubin (2001) suggerisce che B, la differenza standardizzata assoluta delle medie del *propensity score* tra trattati e controlli abbinati, deve essere inferiore a 25. Il rapporto tra le varianze del *propensity score* dei due gruppi (R) deve essere compreso tra 0,5 e 2 affinché i campioni possano essere considerati sufficientemente bilanciati (Rubin 2001). Nel nostro caso B è pari a 5,4 ed R è pari a 1,05, pertanto riscontriamo un adeguato bilanciamento.

Dalla figura 1 inoltre risulta evidente quanto, creando il *propensity score* e quindi abbinando trattati e controlli, si sia ridotto il bias tra le covariate. Come si nota, le distanze tra trattati e controlli sono state ridotte al minimo lungo tutte le dimensioni prese in esame.

Di seguito abbiamo rappresentato l'istogramma del *propensity score* in base alla variabile trattamen-

Figura 1. Bias standardizzato delle covariate usate nella creazione del propensity score

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

Grafico 2. Distribuzione del propensity score dei trattati (laureati magistrali) e dei controlli (laureati triennali), con distinzione degli individui all'interno dell'area di supporto comune

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

Tabella 7. Laureati triennali e laureati magistrali identificati come trattati e controlli nell'area del supporto comune e fuori dall'area del supporto comune

Assegnazione al trattamento	Fuori supporto	Supporto	Totale
Non trattati (laureati triennali)	13	5.909	5.922
Trattati (laureati magistrali)	9	14.378	14.387
Totale	22	20.287	20.308

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

Tabella 8. ATT: Effetto medio della laurea magistrale sul reddito dei laureati

	Trattati	Controlli	Differenza	S.E.	Tstat
ATT (Effetto medio della laurea magistrale sul reddito dei laureati)	7,2735	7,2066	0,0669	0,0187	3,58

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

to (0/1). Il grafico 2 mostra il supporto comune tra i due gruppi e indica che c'è una distribuzione simile del *propensity score* tra i due gruppi. In altre parole, nel nostro studio, abbiamo casi sufficienti e ragionevoli che possono essere utilizzati come controlli rispetto ai trattati. Gli individui facenti parte del supporto comune, con laurea triennale sono 5.909, con laurea magistrale sono 14.378. Il totale delle osservazioni utilizzate per le analisi è di 20.308.

Riguardo all'effetto medio del trattamento sui trattati⁴, otteniamo i risultati di seguito presentati nella tabella 8. Emerge dalle stime che l'aver conseguito una laurea magistrale aumenta il reddito da lavoro del 6,7% e il risultato è statisticamente significativo.

Oltre alle stime dell'ATT, tenendo conto della probabilità che siano state omesse alcune variabili rilevanti ai fini dell'analisi, commenteremo i test di sensitività (tabella 9) seguendo il metodo proposto da Ichino *et al.* (2008).

Attraverso questa tecnica viene creato il nuovo *propensity score* e viene nuovamente stimato (con 100 ripetizioni) l'effetto medio del trattamento sui trattati includendo di volta in volta la variabile *confounder* (U), simulata seguendo la distribuzione di ciascuna delle variabili citate nella tabella 9. Ogni variabile *confounder* aggiunta nelle stime, che potrebbe simulare delle variabili non osservabili (per esempio l'abilità e la motivazione), permette di ottenere un *outcome effect* e un *selection effect*. L'effe-

4 Ottenuto attraverso l'utilizzo del comando psmatch2 in Stata.

Tabella 9. ATT e test di sensitività con calibrated confounder (y=reddito da lavoro FTE)

	ATT	Std. Err.	Outcome effect	Selection effect
Base-No confounder	0,061	0,011	-	-
Neutrale	0,059	0,013	1	1
Donna	0,059	0,013	0,545	1,020
Università, laurea I livello Nord	0,062	0,013	0,898	0,855
Liceo	0,067	0,014	0,876	2,109
Almeno un genitore occupato	0,063	0,012	1,035	1,338
Almeno un genitore laureato	0,061	0,013	1,080	1,966
Settore laurea trienn - Agraria Chim. Farm.	0,061	0,012	0,894	0,765
Settore laurea trienn - Geo-biol/scientif.	0,063	0,012	0,958	1,305
Settore laurea trienn - Polit. soc-difesa	0,064	0,013	1,104	0,446
Settore laurea trienn - Ed. fisica	0,061	0,012	0,768	0,341
Settore laurea trienn - Giuridico	0,063	0,013	1,081	0,335
Settore laurea trienn - Insegnamento	0,061	0,012	0,711	0,275
Settore laurea trienn - Linguistico	0,062	0,012	0,710	0,999
Settore laurea trienn - Lettere Psicologia	0,064	0,013	0,750	2,558

Fonte: elaborazioni delle Autrici su Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat 2015

to outcome indica, laddove esso fosse maggiore di uno, che al di là del trattamento, il reddito aumenterebbe comunque se la componente non osservata avesse la stessa distribuzione della dummy simulata. Osserviamo che per le variabili che riguardano percorsi di studio giuridici e politico sociali, e, l'effetto outcome supera 1. Anche avere almeno un genitore occupato e laureato, sembrerebbe comportare al di là della laurea magistrale una maggiore probabilità di avere un reddito più elevato.

L'effetto selezione rappresenta la probabilità di proseguire con la magistrale e quindi di essere trattati qualora la variabile non osservata avesse la stessa distribuzione della dummy simulata. Nel caso in cui la variabile *confounder* (U) fosse simile alla distribuzione della variabile liceo, la probabilità di proseguire con una laurea magistrale sarebbe molto alta, l'effetto selezione⁵ è di 2.111 ($\Lambda > 1$). L'effetto selezione risulta molto alto (2.558) anche nell'ambito letterario o psicologico, di fatto - qualora la variabile *confounder* avesse la stessa distribuzione della dummy suddetta - la probabilità di proseguire con la magistrale, e quindi di essere trattati, aumenterebbe. Avere almeno uno dei genitori laureati sembra incidere dal punto di vista dell'effetto selezione, dove

si riscontra il valore 1.966. Pertanto, nel momento in cui la variabile *confounder* simula la distribuzione della dummy relativa ai genitori laureati, è più probabile che si proseguano gli studi fino alla laurea magistrale.

Comparando i risultati dell'ATT stimato in precedenza con gli ATT stimati nuovamente utilizzando le variabili *confounder* simulate (che potrebbero essere l'abilità o la motivazione) possiamo capire quanto siano solidi i risultati fin qui ottenuti. Osserviamo che i coefficienti sono tutti positivi e significativi, segno che non c'è alcuna delle variabili selezionate che possa far variare in misura rilevante i risultati. Ciò che emerge dalla tabella 9 è innanzitutto una leggera differenza in termini di effetto medio del trattamento sui trattati. Se il primo metodo dava un riscontro del 6,9% in più di reddito da lavoro grazie al conseguimento della magistrale, il metodo che permette di ottenere l'effetto medio (Ichino *et al.* 2008) restituisce come risultato 6,1% di differenza tra laureati triennali e i laureati magistrali⁵. Si evidenzia che nonostante le stime risultino connotate in molti casi da un effetto selezione alto (cioè maggiore probabilità di essere trattati), i risultati dell'effetto medio della laurea magistrale sui redditi

5 Per mezzo del comando *sensatt*.

dei laureati rimangono significativi e si confermano in termini di coefficienti. È degno di nota il risultato delle stime che aggiungono una variabile *confounder* con la stessa distribuzione della variabile liceo, dal momento che l'effetto medio aumenta risultando 6,7%. Probabilmente ciò si spiega in quanto la variabile può essere considerata più delle altre una proxy delle skill dell'individuo.

Conclusioni

Lo studio permette di indagare su uno dei punti più rilevanti dei sistemi di istruzione europei introdotto con il Processo di Bologna: la divisione del percorso di laurea in un primo titolo triennale e in un eventuale successivo titolo biennale. In tal senso la domanda che il lavoro si pone riguarda il differente effetto sul reddito da lavoro dei due diversi tipi di lauree: triennale e magistrale.

Tra i primi obiettivi infatti, la suddivisione del percorso di istruzione terziaria, avrebbe dovuto favorire la transizione all'occupazione. Dopo alcuni anni di assestamento è importante comprendere se il percorso che si ferma alla laurea triennale favorisca non solo una più immediata transizione all'occupazione, ma anche se incida sulle condizioni economiche rispetto alla laurea magistrale.

Inoltre è utile comprendere se, in accordo con la teoria dei differenziali salariali compensativi, l'investimento negli ultimi due anni di completamento del percorso di istruzione terziaria (7° livello EQF) in Italia consente di percepire un rendimento nel breve periodo e se, come evidenziato in letteratura, sia lecito aspettarsi delle differenze in termini salariali nel caso in cui si decida di investire nel biennio di istruzione magistrale.

Gli effetti della laurea magistrale sul reddito da lavoro dopo quattro anni dal conseguimento del titolo sembrano significativi. In particolare le differenze più significative riguardano l'ambito degli studi universitari, motivo per cui abbiamo costruito il *propensity score* disaggregando gli ambiti di studio in modo da confrontare i laureati triennali e i laureati magistrali facenti

capo allo stesso settore di studi.

Nello specifico dalle regressioni emerge che l'aumento del reddito da lavoro associato al conseguimento della laurea di II livello è del 5%. Correggendo per la probabilità di occupazione (Heckman selection), il coefficiente diventa +4,5%.

Attraverso la stima dell'ATT realizzata sulla base del *propensity score matching*, l'effetto medio del trattamento sui trattati è di 6,7% in più di reddito per i laureati magistrali. I test di sensitività confermano questo risultato e, a seconda della variabile *confounder* aggiunta nelle stime, offrono una conferma dei precedenti risultati con un effetto medio della magistrale che va da 5,9% a 6,7% in più di reddito da lavoro quattro anni dopo il conseguimento del titolo.

Relativamente ai redditi da lavoro e agli obiettivi che ci si prefiggeva con la riforma, è possibile affermare che la laurea magistrale garantisce maggior reddito rispetto alla triennale, almeno nel primo periodo d'ingresso nel mercato del lavoro. I differenziali di reddito sembrerebbero coincidere con le aspettative, coerentemente con la teoria dei differenziali compensativi e con la letteratura: a un investimento più ingente in istruzione corrisponde un reddito da lavoro più elevato (Becker 1964; Checchi 2006).

Certamente bisognerà verificare anche se tali differenze possano essere riconducibili al fatto che si ricoprano ruoli professionali più elevati, come quelli manageriali e se, invece, la differenza in negativo per i laureati triennali possa essere connessa a un inferiore livello nell'ambito lavorativo (Teichler 2011), nonché al reperimento di un lavoro non coerente con il proprio ambito d'istruzione o con il proprio livello d'istruzione.

Il presente lavoro è un primo approccio al tema trattato e sarà ulteriormente sviluppato in virtù di una serie di interessanti elementi emersi nel corso delle elaborazioni. In particolare, nel corso del tempo sarà utile comprendere se i differenziali di reddito attribuibili al maggior livello di istruzione, che emergono nei primi quattro anni dalla laurea, persistono anche a fronte di una *tenure* più lunga.

Bibliografia

- Altonji J.G., Arcidiacono P., Maurel A. (2016), The Analysis of Field Choice in College and Graduate School. Determinants and Wage Effects, in Hanushek E.A., Machin S., Woessmann L. (eds.), *Handbook of the Economics of Education Vol.5*, Amsterdam, Elsevier, pp.305-396
- Arai K. (1998), *The economics of education. An analysis of college-going behavior*, New York, Springer
- Austin P.C. (2011), An introduction to propensity score methods for reducing the effects of confounding in observational studies, *Multivariate Behavioral Research*, 46, n.3, pp.399-424
- Averett S.L., Burton M.L. (1996), College attendance and the college wage premium, *Differences by gender, Economics of Education Review*, 15, n.1, pp.37-49
- Avery C., Hoxby C.M. (2004), Do and Should Financial Aid Packages Affect Students' College Choices?, in Hoxby C.M. (ed.), *College Choices. The Economics of Where to Go, When to Go, and How to Pay For It*, Chicago, University of Chicago Press, pp.239-301
- Becker G.S. (1993), *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education. Third edition*, Chicago, University of Chicago Press
- Becker G.S. (1964), *Human Capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York, Columbia University Press
- Behrman J.R., Kletzer L.G., McPherson M.S., Schapiro M.O. (1992), *The college investment decision. Direct and indirect effects of family background on choice of postsecondary enrollment and quality*, Williams Project on the Economics of Higher Education, Discussion Paper n.18, Williamstown MA, Williams College
- Boero G., McKnight A., Naylor R.A., Smith J. (2004), Graduates and the Graduate Labour Market. Evidence from the UK and Italy, in Checchi D., Lucifora C. (eds.) *Education, Training and Labour Market Outcomes in Europe*, New York, Palgrave Macmillan, pp.129-165
- Brunello G., Checchi D. (2007), Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence, *Economic policy*, 22, n.52, pp.782-861
- Brunetti I., Ferri V., Cirillo V. (2018), Differenziali salariali fra occupati laureati con contratto a tempo determinato e indeterminato. Una misura dell'effetto contratto, *Sinapsi*, VIII, n.3, pp.35-49
- Cammelli A., Antonelli G., Di Francia A., Gasperoni G., Sgarzi M. (2011), Mixed Outcomes of the Bologna Process in Italy, in Schomburg H., Teichler U. (eds.), *Employability and Mobility of Bachelor Graduates in Europe. Key Results of the Bologna Process*, Rotterdam, Sense Publishers, pp.143-170
- Cappellari L., Lucifora C. (2009), The "Bologna Process" and college enrollment decisions, *Labour Economics*, 16, n.6, pp.638-647
- Catsiapis G. (1987), A Model of Educational Investment Decisions, *The Review of Economics and Statistics*, 69, n.1, pp.33-41
- Checchi D. (2006), *The economics of education. Human capital, family background and inequality*, Cambridge, Cambridge University Press
- Checchi D., Fiorio C.V., Leonardi M. (2006), Sessanta anni di istruzione scolastica in Italia, *Rivista di Politica Economica*, n.96, pp.285-318 <<https://bit.ly/3rWU6k8>>
- Cipillone P. (1995), Education and earnings, in Carnoy M. (ed.), *International encyclopedia of economics of education. Second edition*, New York, Elsevier Science and Technology
- Cook T.D., Campbell D.T. (1979), *Quasi-Experimentation. Design & analysis issues for field settings*, Boston, Houghton Mifflin
- Del Boca A. (2010), Il capitale umano, in *Economia del Lavoro*, Borjas G.J. (a cura di), p.185-229
- Ellwood D.T., Kane T.J. (2000), Who is getting a college education? Family background and the growing gaps in enrollment, in Danziger S., Waldfogel J. (eds.), *Securing the future: Investing in children from birth to college*, New York, Russell Sage Foundation, pp.283-324
- Ferri V. (2019), The impact of international students mobility on wages, *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, LXXIII, n.2, pp.135-146
- Gatto R., Potestio P. (2008), Istruzione e status lavorativo dei giovani in Italia. Progressi, ritardi e involuzione negli anni 1993-2005, *Economia & Lavoro*, XLII, pp.241-264
- Graham S.E., Kurlaender M. (2011), Using Propensity Scores in Educational Research. General Principles and Practical Applications, *The Journal of Educational Research*, 104, n.5, pp.340-353
- Heckman J. J. (1979), Sample selection bias as a specification error, *Econometrica: Journal of the econometric society*, 47, n.1, pp.153-161
- Hossler D., Schmit J., Vesper N. (1999), *Going to college. How social, economic, and educational factors influence the decisions students make*, Baltimore MD, The Johns Hopkins University Press
- Ichino A., Mealli F., Nannicini T. (2008), From Temporary Help Jobs to Permanent Employment. What Can We Learn from Matching Estimators and their Sensitivity?, *Journal of Applied Econometrics*, 23, n.3, pp.305-327

- Korenman S., Winship C. (2000), A reanalysis of *The Bell Curve*. Intelligence, family background and schooling, in Arrow K., Bowles S., Durlauf S. (eds.), *Meritocracy and economic inequality*, Princeton NJ, Princeton University Press, pp.137-178
- Leighton M., Speer J.D. (2020), Labor market returns to college major specificity, *European Economic Review*, 128, article 103489
- Lucchini M. (2013), Il contributo del modello controfattuale all'irrobustimento della sociologia, *Quaderni di sociologia*, LVII, n.62, pp.55-76
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche. Metodi e casi*, Bologna, Il Mulino
- Mincer J. (1958), Investment in Human Capital and Personal Income Distribution, *Journal of Political Economy*, 66, n.4, pp.281-302
- Mincer J. (1974), *Schooling, Experience and earnings*, Cambridge (MA), NBER
- Mumper M., Freeman M.L. (2005), The causes and consequences of public college tuition inflation, in Smart J.C. (ed.), *Higher education. Handbook of theory and research. Volume XX*, Netherlands, Springer, pp.307-361
- Paulsen M.B., Toutkoushian R.K. (2008), Economic Models and Policy Analysis in Higher Education. A Diagrammatic Exposition, in Smart J.C. (eds.), *Higher Education. Handbook of Theory and Research. Volume XXIII*, Netherlands, Springer, pp.1-48
- Perna W. L. (2006), Studying College access and choice: a proposed conceptual model, *Higher education: Handbook of Theory and research*, book series (HATR, Vol.21), pp.99-15
- Piras R. (2007), Rendimento del capitale umano, qualità dell'istruzione e fuga dei cervelli dal Mezzogiorno, *Economia e Lavoro*, XLI, n.2, pp.119-138
- Ricci A. (2011), Rendimenti del capitale umano e lavoro. Cosa succede in Italia, *Osservatorio Isfol*, n.2, pp.123-138
- Rosenbaum P.R., Rubin D.B. (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, *Biometrika*, 70, n.1, pp.41-55
- Rubin D.B. (2001), Using propensity scores to help design observational studies. Application to the tobacco litigation, *Health Services & Outcomes Research Methodology*, 2, pp.169-188
- Schultz T.W. (1963), *The Economic Value of Education*, New York, Columbia University Press
- Schultz T.W. (1960), Capital formation by education, *Journal of political economy*, 68, n.6, pp.571-583
- Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T. (2002), *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Boston, Houghton Mifflin
- Sursock A., Smidt H. (2010), *Trends 2010. A decade of change in European Higher Education*, Brussels, European University Association
- Teichler U. (2011), Bologna - Motor or stumbling block for the mobility and employability of graduates?, in Schomburg H., Teichler U. (eds.), *Employability and Mobility of Bachelor Graduates in Europe*, Rotterdam, SensePublishers, pp.3-41
- Terraneo M. (2010), Istruzione e lavoro. La condizione dei neolaureati italiani, *Stato e Mercato*, 90, n.3, pp.425-470
<<https://bit.ly/3uB0Ypg>>
- Thurow L.C. (1975), *Generating inequality. Mechanisms of distribution in the U.S. economy*, New York, Basic Book.

Valentina Ferri

v.ferri@inapp.org

Ricercatrice Inapp della Struttura Imprese e lavoro e dottore di ricerca in Economia della popolazione e dello sviluppo. Nel 2019 ha conseguito il Master Ca' Foscari in Analisi e valutazione delle politiche pubbliche presso il Senato della Repubblica. La sua attività di ricerca in Inapp è incentrata su capitale umano, formazione, occupazione, transizioni istruzione-lavoro, imprese e fondi interprofessionali. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *L'impatto della formazione continua in azienda. Rapporto ROLA 2019* (a cura di Bernava M., Ferri V., 2020); *The impact of international students mobility on wages* (RIEDS, 2019).

Giuliana Tesaro

g.tesauro@inapp.org

Ricercatrice Inapp nell'ambito del Progetto Analisi strategica delle politiche pubbliche (Struttura Metodologie e strumenti per le competenze e le transizioni). La sua attività di ricerca in Inapp è incentrata su formazione, mercato del lavoro, imprese e fondi interprofessionali. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Giovani scoraggiati: i Neet italiani che non cercano lavoro* (Ferri V., Tesaro G., RIEDS, 2020); *Pensions reforms, workforce ageing and firm-provided welfare* (Croce G., Ricci A., 2018).

La literacy matematica nella scuola italiana

Differenze di genere e implicazioni per il lavoro

Giovanna Di Castro

INAPP

L'articolo analizza le differenze di genere nella literacy matematica nella fase iniziale del ciclo di istruzione secondario. Attraverso un approccio multidisciplinare e l'analisi di dati ottenuti dall'indagine OECD-PISA, si dimostra come lo svantaggio delle studentesse sia correlato significativamente a dimensioni non cognitive come la fiducia, le aspettative e gli stereotipi assorbiti in ambito familiare e scolastico. Le evidenze suggeriscono l'opportunità di ridurre gli ostacoli all'investimento in discipline STEM, per aumentare le prospettive occupazionali e di inclusione delle donne.

This paper analyzes gender gap in mathematical literacy in the early stage of secondary education. Using a multidisciplinary approach and data drawn from OECD-PISA surveys, we show that the disadvantage of female students is related to non-cognitive dimensions such as confidence, expectations and stereotypes absorbed in the family and school environment. The evidence suggests the opportunity to reduce obstacles faced by female in investing in STEM disciplines, in order to increase their employment and labor market inclusion perspectives.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2021-01-5

Citazione

Di Castro G. (2021), La literacy matematica nella scuola italiana. Differenze di genere e implicazioni per il lavoro, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.68-83

Parole chiave

Competenze
Disparità di genere
Matematica

Keywords

Competences
Gender inequality
Mathematics

Introduzione

Nell'ultimo decennio, la progressiva digitalizzazione degli ambienti di lavoro e di molti aspetti della vita personale, la diffusione di dati numerici, statistici e finanziari per comunicare informazioni riguardanti le interazioni pubbliche e private degli individui hanno reso l'apprendimento delle abilità matematiche una competenza fondamentale. Temi cruciali per la società come il cambiamento climatico, l'esaurimento delle risorse, il debito pubblico, le disuguaglianze, la diffusione di malattie pandemiche e la globalizzazione dell'economia, richiedono conoscenze quantitative e la capacità di utilizzarle in modo critico e

consapevole (OECD 2020; Grover 2018).

In altre parole, la disponibilità e l'utilizzo di competenze matematiche e scientifiche è elemento sempre più importante per la partecipazione attiva nella nostra società, non soltanto in una prospettiva di carriera e di crescita professionale ma, più in generale, come strumento fondamentale per comprendere la realtà, prendere decisioni, dare giudizi fondati, risolvere problemi quotidiani (François *et al.* 2020). La Raccomandazione del Consiglio europeo del 2018 sulle otto competenze¹ invita fortemente a investire nella competenza matematica intesa come la capacità di sviluppare e applicare il pensiero e la com-

1 Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, 2018/C 189/01, <https://bit.ly/3xZFgxB>.

preensione matematici per risolvere una serie di problemi in situazioni quotidiane.

In Italia, la legge che regola l'obbligo di istruzione², che ha la finalità generale di far acquisire allo studente una corretta capacità di giudizio per sapersi orientare consapevolmente nei diversi contesti del mondo contemporaneo, identifica la matematica tra le competenze incluse nei quattro assi culturali da raggiungere alla fine del percorso.

A tale proposito, il Quadro di Riferimento per la costruzione delle prove Invalsi indica, per tutti gli ordini e i livelli di istruzione del nostro Paese, un riferimento più o meno esplicito a considerare la matematica "sia come strumento utile nella vita concreta sia come un prodotto culturale che riguarda le speculazioni più libere dello spirito umano" (Invalsi 2018b, 8).

Tali considerazioni assumono d'altra parte una rilevanza fondamentale per ciò che riguarda le tematiche di genere e le prospettive di inclusione, equità e partecipazione delle donne all'evoluzione del mercato del lavoro e della società.

Le principali indagini internazionali e nazionali che si occupano di valutare le competenze degli studenti, tra cui la literacy matematica³, mostrano infatti che le ragazze hanno mediamente risultati inferiori dei ragazzi in quasi tutti Paesi ad economia avanzata (OECD 2014a; 2016a; 2019a; Mullis *et al.* 2020; Invalsi 2018a; 2018b; 2019). In Italia questo divario di genere è particolarmente ampio e comporta ripercussioni sulle scelte educative e professionali delle studentesse del nostro Paese, che risultano fortemente penalizzate in termini di segregazione occupazionale (Rosti 2006; EACEA e Eurydice 2009). Poche ragazze, anche quando ottengono punteggi elevati nelle prove di matematica, scelgono percorsi d'istruzione in ambito matematico-scientifico o STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), con una conseguente perdita di prospettive professionali, soprattutto in quegli ambiti di attività in cui la domanda di abilità matematiche e scientifiche è crescente (Wing 2008; Mostafa 2019; Assolombarda 2020).

Numerosi studi hanno dimostrato come le differenze di performance scolastiche tra ragazzi e ra-

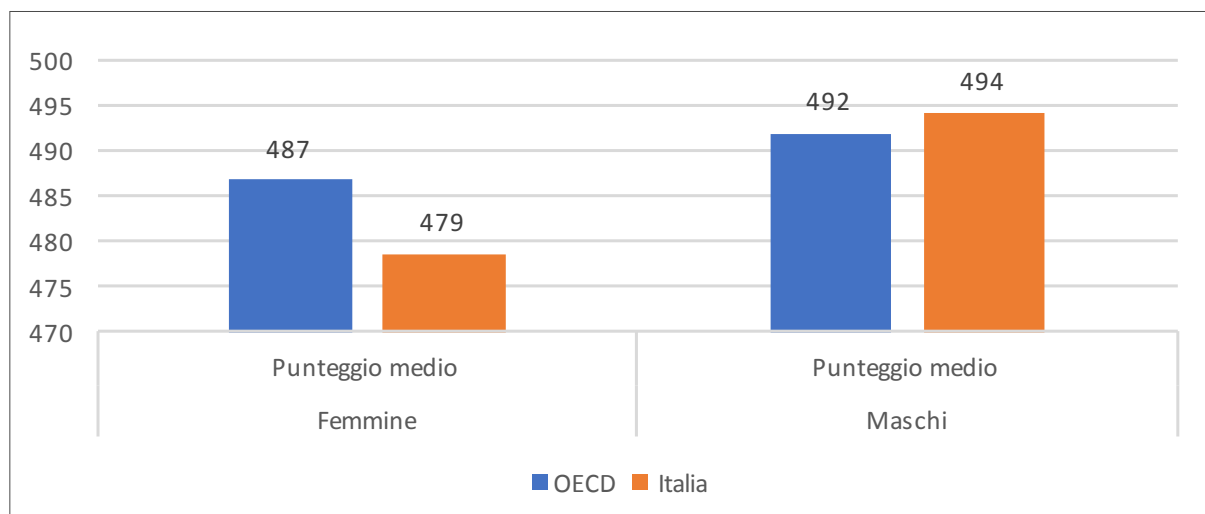
gazze in una prospettiva di genere sono difficili da misurare in un'ottica unidimensionale, ovvero focalizzandosi su singoli fattori 'causali' che, d'altra parte, tendono a influenzarsi reciprocamente: condizionamenti familiari e culturali, differenze in termini di motivazione e abilità, sistemi di identificazione valoriali si sommano ai più noti effetti socioeconomici che qui non verranno presi in considerazione (Liu *et al.* 2008; Di Prete *et al.* 2012; Else-Quest *et al.* 2010; Di Tommaso *et al.* 2018).

A partire da queste considerazioni, l'obiettivo principale della ricerca presentata nelle pagine seguenti è quello di analizzare i molteplici fattori che condizionano (e alimentano) i divari di genere nelle competenze matematiche nelle varie fasi del percorso scolastico, assumendo come prospettiva analitica quella di un approccio 'multidimensionale' e come riferimento empirico i dati delle indagini nazionali e internazionali sulle competenze degli studenti italiani, in particolare quelli provenienti dal Programma OECD-PISA (*Programme for International Student Assessment*). L'attenzione viene quindi focalizzata sugli studenti delle scuole secondarie di secondo grado, dove la dinamica di accumulazione, gestione e utilizzo delle competenze matematiche attraversa un nodo cruciale nel ciclo di vita degli apprendimenti, per ragioni sociali, biologiche, educative e comportamentali (Borgonovi e Pál 2016).

Le elaborazioni empiriche permettono così di mostrare come in Italia la penalizzazione delle ragazze nei processi di apprendimento della literacy matematica e nelle competenze scientifiche nella coorte di studenti 15enni riflettano in modo significativo fattori di natura non cognitiva come l'auto-percezione di efficacia nelle proprie capacità, la dimensione emotiva (ansia) e le aspettative dell'ambiente sociale, economico e culturale di riferimento. In tal senso si dimostra che un ruolo importante è giocato dalla trasmissione di valori e stereotipi veicolati dalla famiglia e negli ambiti scolastici ad opera degli insegnanti. Le implicazioni di tali risultati per le politiche dell'istruzione e per la promozione della parità di genere nel mercato del lavoro sono messe in luce nelle conclusioni e costituiscono, a ben vede-

2 Decreto ministeriale del Ministero della Pubblica istruzione del 22 agosto 2007, n.139, *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, Gazzetta Ufficiale n.202, 31 agosto 2007 <https://bit.ly/3tpoUej>.

3 La literacy matematica è definita come la capacità di un individuo di ragionare matematicamente e di formulare, utilizzare e interpretare la matematica per risolvere problemi in una varietà di contesti del mondo reale (OECD 2019b).

Grafico 1. Punteggio medio sulla scala di literacy matematica, per genere (PISA 2018)

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati OECD-PISA

re, un'ulteriore finalità di questo contributo.

Il resto dell'articolo è organizzato come segue. Il paragrafo 1 presenta una breve discussione sul tema delle differenze di genere in ambito matematico. Nel paragrafo 2 viene analizzata la relazione tra competenza matematica e alcune competenze non cognitive come l'autoefficacia, a partire dai risultati dell'indagine OECD-PISA. Nel paragrafo 3 viene approfondito il ruolo di alcune variabili collegate al background familiare e all'educazione. Infine, si espongono le conclusioni.

1. Matematica e differenze di genere: una discussione preliminare

La letteratura ha esaminato tradizionalmente l'evoluzione delle differenze di genere nei risultati scolastici con numerosi studi empirici e approcci teorici (Maccoby e Jacklin 1974; Gipps e Murphy 1994; Hyde 2005). Lo sviluppo di indagini standardizzate a livello internazionale volte a monitorare l'apprendimento delle competenze di base, tra cui la literacy matematica, ha permesso di approfondire lo studio delle differenze nei risultati scolastici di ragazzi e ragazze, in differenti contesti istituzionali e socio-culturali. Si è così dimostrato che nelle prove di competenza linguistica solitamente le ragazze ottengono punteggi mediamente più elevati dei ragazzi, nelle prove matematiche spesso i ragazzi hanno punteggi migliori (Camarata e Woodcock 2006; Scheiber *et al.* 2015; Mullis *et al.* 2017).

Le evidenze mostrano che le studentesse italiane sono particolarmente indietro rispetto ai ragazzi nelle prove di competenza matematica anche rispetto ad altri Paesi (Mullis *et al.* 2020; Invalsi 2018a; 2018b; 2019). I risultati ottenuti dagli studenti che hanno partecipato alle ultime edizioni dell'indagine PISA (OECD 2014a; 2016; 2019a) indicano infatti che in Italia la differenza di genere in ambito matematico risulta particolarmente accentuata: la differenza di punteggio tra studentesse e studenti è significativamente più ampia di quella rilevata nella maggior parte dei Paesi OECD. Tra gli oltre settantanove Paesi partecipanti all'indagine Internazionale dell'OECD-PISA 2018, l'Italia si colloca al terz'ultimo posto per differenza di genere tra ragazze e ragazzi (-16 punti) insieme al Perù; solo il Costa Rica (-18 punti) e la Colombia (-20 punti) hanno differenze maggiori (OECD 2019a).

Se le performance degli studenti maschi sono mediamente equivalenti a quelli OECD, per le studentesse questo non avviene poiché il loro punteggio è mediamente più basso rispetto alle ragazze di altri Paesi. Inoltre, il punteggio medio delle ragazze italiane si colloca all'interno del secondo livello della scala PISA, un livello considerato dall'OECD appena sufficiente, che corrisponde alla capacità di interpretare e riconoscere situazioni che richiedono non più di un'inferenza diretta, la capacità di trarre informazioni che provengono soltanto da un'unica fonte e che permette un'interpretazione letterale dei risul-

Tabella 1. Percentuale di low e top performer in matematica, per genere (Pisa 2018)

	maschi				femmine				gender gap (femmine - maschi)			
	sotto il livello 2		livello 5 o più		sotto il livello 2		livello 5 o più		sotto il livello 2		livello 5 o più	
	%	S.E.	%	S.E.	%	S.E.	%	S.E.	%	S.E.	diff. %	S.E.
Licei	6,5	-1,1	23	-2,3	14,2	-1,4	10	-1,2	7,7	-1,6	-13	-2
Istituti tecnici	20,4	-2,4	7,4	-0,8	28,6	-3,3	3,7	-1,2	8,2	-3,4	-3,7	-1,3
Istituti professionali	56,8	-4,8	0,8	-0,7	56,7	-5,5	0,1	-0,1	0	-5,7	-0,8	-0,7
Centri di formazione professionale	48,6	-4,7	2,3	-1,6	50,7	-5,4	0,8	-1	2,1	-8	-1,5	-1,7
Italia	22,6	-1,4	12	-1,1	25,1	-1,4	6,9	-0,8	2,4	-1,8	-5,1	-1,1
Media OCSE	23,9	-0,2	12,3	-0,2	24	-0,2	9,5	-0,1	0,1	-0,3	-2,8	-0,2

Nota: valori statisticamente significativi sono indicati in neretto.
Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati PISA, database Invalsi

tati. Il punteggio medio OECD delle ragazze ricade invece nel terzo livello⁴.

Il gap di genere nel nostro Paese sembra essere presente soprattutto nelle fasce medio alte di punteggio, tra i cosiddetti *top performer*, piuttosto che tra gli studenti che hanno i punteggi più bassi. Pertanto, se la percentuale di studenti maschi che si collocano ai livelli più alti (5 e 6) è pressoché simile alla percentuale media degli altri Paesi (rispettivamente 12,0% e 12,3%), le studentesse italiane che si collocano agli stessi livelli sono 6,9% rispetto al 9,5% medio dei Paesi (tabella 1).

Analogamente, l'Indagine internazionale TIMSS⁵ (*Trends in International Mathematics and Science Study*) della IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), che analizza la performance su prove di matematica e scienze degli studenti del quarto grado (classi di quarta primaria) e dell'ottavo grado (classi di terza secondaria di primo grado), evidenzia una differenza di genere significativa per l'Italia già a partire dal quarto grado: nel 2011, il vantaggio dei maschi è di circa 9 punti e tende ad aumentare nel tempo attestandosi nel 2015 a 20 punti, in assoluto il divario più elevato fra tutti i Paesi analizzati. Nella stessa edizione,

per l'ottavo grado, l'Italia è tra gli unici sei Paesi, su trentanove, che presentano differenze significative a favore dei maschi. Nell'ultima edizione TIMSS 2019 la differenza di genere sembra diminuita al quarto grado (12 punti), anche se resta significativa. Inoltre, per l'ottavo grado l'Italia resta il secondo Paese, dopo l'Ungheria, per ampiezza della differenza di genere (Mullis *et al.* 2016).

A livello nazionale i risultati delle prove Invalsi 2018⁶ confermano sostanzialmente il dato delle indagini internazionali, con differenze di genere che appaiono significative a tutti i gradi scolastici.

Al secondo grado (classi di seconda primaria) la differenza tra maschi e femmine in matematica è di 4 punti a favore dei maschi e raggiunge quasi 10 punti al quinto grado. All'ottavo grado la differenza scende a 3 punti circa. Passando alla secondaria di secondo grado, in tutte le tipologie di scuola i ragazzi ottengono un risultato significativamente più alto delle ragazze in matematica, mentre in italiano le differenze di genere non risultano statisticamente significative. In questo caso, le differenze variano molto a seconda del tipo di scuola: il vantaggio dei maschi è massimo nei licei (circa 18 punti) e minimo negli istituti professionali (4 punti; tabella 2). La va-

4 PISA distribuisce i risultati ottenuti dagli studenti sulla literacy matematica lungo una scala che include sei livelli di competenza crescente; ciascun livello descrive in dettaglio ciò che gli studenti tipicamente sanno fare sulla base del punteggio ottenuto: 0-358 (livello 1); fino a 420 (livello 2); fino a 482 (livello 3); fino a 545 (livello 4); fino a 607 (livello 5); fino a 669 (livello 6). Per una trattazione completa dei livelli si veda OECD (2019b).

5 L'Italia partecipa all'Indagine TIMSS sin dal suo primo Ciclo nel 1995. Attualmente siamo al settimo ciclo (TIMSS 2019), il prossimo ciclo è previsto per il 2023.

6 Le prove nazionali Invalsi, a differenza di PISA, sono di natura censuaria e si avvalgono di un campione controllato per redigere i risultati.

Tabella 2. Stime di abilità in matematica nei test Invalsi, per genere

	Punteggio medio maschi	S.E.	Punteggio medio femmine	S.E.	Gender gap (m-f)
Primaria					
Classe II	202	0,8	198	0,7	4
Classe V	205	0,8	195	0,8	10
Secondaria primo grado					
Classe III	202	0,8	198	0,8	3
Secondaria secondo grado					
Classe II	203	0,9	197	0,9	6
Licei	223	1,4	205	1,4	18
Istituti tecnici	199	1,1	192	1,1	7
Istituti professionali	171	0,8	167	0,8	4

Nota: valori statisticamente significativi sono indicati in neretto.
Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati Invalsi 2018

riabilità nei punteggi tra le diverse tipologie di scuole, sulla quale incidono diversi fattori, è un dato confermato per l'Italia anche dall'indagine PISA 2018.

La competenza matematica degli studenti influenza il possesso di altre competenze analizzate nelle indagini internazionali che, va ricordato, sono tra loro interdipendenti (Purpura e Napoli 2015; OECD 2015). Questo fenomeno si può cogliere analizzando i dati sulla literacy finanziaria⁷, misurata dai test PISA a partire dal 2012, e per la quale, come per la matematica, l'Italia registra una differenza di genere significativa a favore dei maschi che non si osserva nella maggior parte dei Paesi che hanno partecipato alla rilevazione (OECD 2019a), ad eccezione di Perù e Polonia. Come per la literacy matematica la differenza si riscontra a partire da studenti 'mediamente' competenti e aumenta tra quelli più competenti.

2. Matematica e autoefficacia

La persistenza delle differenze di genere nella literacy matematica può essere interpretata chiamando in causa una serie di fattori che finora non sono stati diffusamente esaminati, almeno per ciò che concerne l'Italia.

Le informazioni contenute nell'indagine PISA 2012 possono essere utilizzate in tale contesto per comprendere il ruolo specifico esercitato da alcuni indicatori di percezione: tra questi l'autoefficacia matematica⁸ misurata dal grado di fiducia degli studenti nella propria abilità di risolvere problemi matematici e, analogamente, il concetto matematico di sé, inteso come convinzione degli studenti circa le proprie capacità nella materia. Le evidenze internazionali suggeriscono che entrambi gli indici sono correlati positivamente alla performance degli studenti nei test di matematica e, di conseguenza, possono influenzare significativamente le differenze di genere (OECD 2013).

È interessante capire quindi in che misura le variabili di percezione si declinano nella realtà italiana, caratterizzata da una disparità di genere nella literacy matematica significativamente più elevata rispetto alla media dei Paesi OECD.

Le statistiche mostrate nella tabella 3 provano a rispondere a tale esigenza conoscitiva sintetizzando la correlazione che lega la performance nei test in matematica e il concetto matematico che gli studenti italiani hanno di sé, formalizzato in quattro distinte modalità crescenti in funzione del grado di abilità

7 A partire dal 2012 l'indagine Pisa somministra un modulo opzionale sulla literacy finanziaria che analizza le conoscenze e competenze che servono a prendere decisioni consapevoli e informate in merito alla gestione del denaro.

8 L'autoefficacia è "la fiducia che ogni persona ha sulle proprie capacità di ottenere gli effetti voluti con la propria azione" (Bandura 2000). L'autoefficacia matematica misurata nell'Indagine PISA 2012 è stata misurata attraverso le risposte degli studenti rispetto ai livelli di fiducia nell'esecuzione di compiti legati alla matematica.

Tabella 3. Punteggio medio matematico di studenti d'accordo con la seguente affermazione "non sono bravo con i problemi matematici", per genere (PISA)

	"non sono bravo": molto probabile		"non sono bravo": probabile		"non sono bravo": poco probabile		"non sono bravo": per niente probabile	
	Media	D.S.	Media	D.S.	Media	D.S.	Media	D.S.
Totale	451	2,5	488	2,3	505	2,7	493	4,8
Femmine	452	3,3	478	2,4	492	3,7	476	8
Maschi	450	3,9	498	3,2	514	2,9	500	5,6

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati OECD-PISA 2012

percepita nella risoluzione dei problemi matematici⁹.

La prima riga della tabella 3 conferma che anche nel nostro Paese vi è una relazione positiva – sebbene non monotona – tra gli score nelle prove di matematica e la percezione che gli studenti hanno della propria abilità nella materia in oggetto: il valore nei test score passa infatti da un minimo di 451 punti per coloro che attribuiscono una elevata probabilità all'ipotesi di non essere bravi, ad un massimo di 488 punti per gli studenti che hanno una moderata consapevolezza delle proprie abilità; si assiste ad una leggera flessione nel punteggio (493 punti) quando vi è una percezione massima della propria competenza.

Nella tabella 3, le differenze di genere non riguardano il segno e l'andamento della correlazione quanto piuttosto il fatto che la penalizzazione delle studentesse nelle prove di matematica aumenta significativamente con la percezione soggettiva delle proprie abilità matematiche.

In particolare, il confronto tra i valori medi riportati nelle ultime due righe della tabella 3 mette in luce come la differenza di performance tra maschi e femmine nei test di matematica è negativa (-2 punti) nel caso in cui vi sia minima fiducia nella proprie abilità, per poi aumentare progressivamente in funzione del livello del concetto matematico di sé (+20, +22), fino a raggiungere un differenziale massimo di +26 punti per il gruppo di studenti che hanno piena fiducia nelle capacità di risoluzione dei problemi.

In altre parole, le statistiche riportate nella tabella 3 – per quanto semplici correlazioni – sembrano supportare l'ipotesi secondo cui la persistenza del gender gap matematico in Italia può essere associato alla percezione di ciascuno studente in merito alla

efficacia e abilità con cui si rapporta alle discipline matematiche.

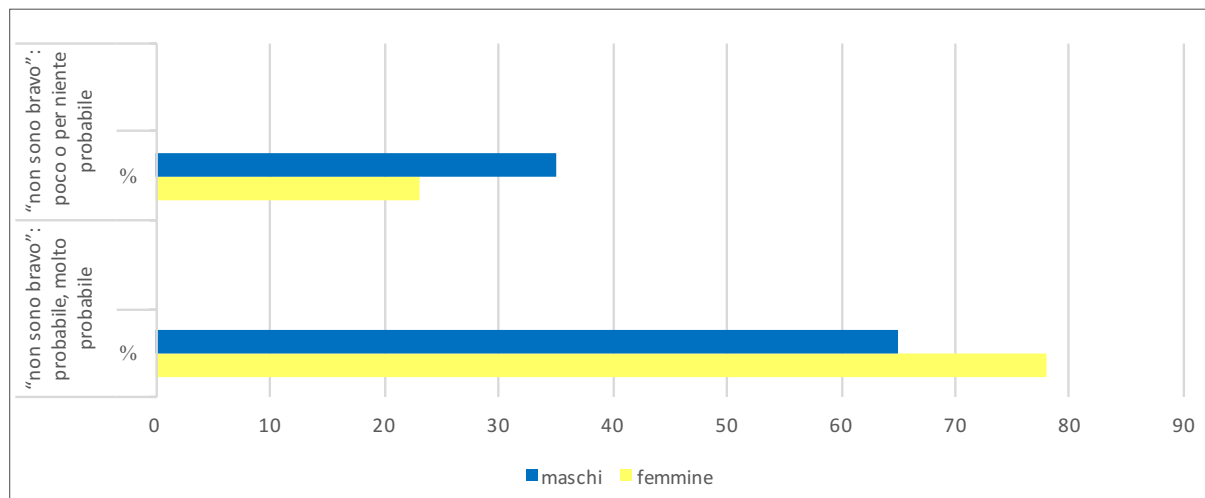
La rilevanza di tale risultato si arricchisce di ulteriori significati se viene declinata nel quadro empirico descritto dal grafico 2. Qui appare evidente come la 'percezione di bravura' matematica nelle studentesse è sostanzialmente inferiore rispetto a quella misurata nei maschi. I dati raccolti nel questionario PISA 2012 dimostrano inoltre che, anche nel caso in cui le ragazze raggiungano i medesimi rendimenti dei coetanei nei punteggi di matematica, esse rivelano in media una minore determinazione e motivazione (autoefficacia) e una maggiore propensione ad avere opinioni negative riguardo alla propria abilità di apprendere la matematica.

Analizzando congiuntamente le evidenze mostrate nella tabella 3 e nel grafico 2 appare chiaro come un concetto matematico di sé negativo, maggiormente evidenziato nelle femmine nella fase iniziale del ciclo secondario superiore, rischia di associarsi a un ampliamento del gap di genere relativo agli apprendimenti della literacy matematica.

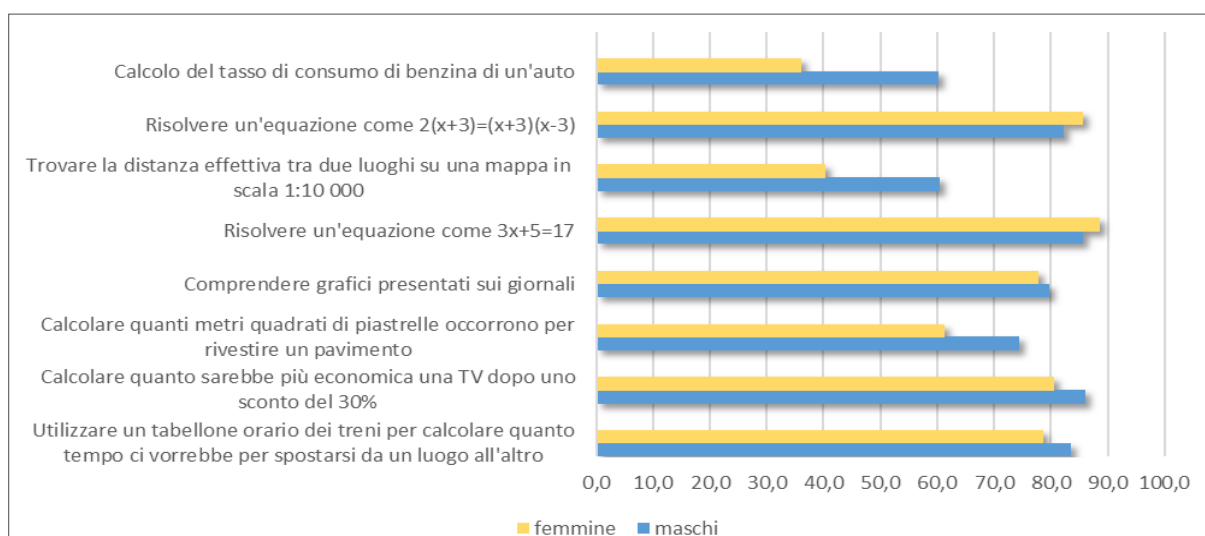
È interessante notare nel grafico 3, inoltre, come i livelli mediamente più bassi di autoefficacia riguardino per le ragazze soprattutto problemi presentati in termini di azioni e attività associate a ruoli tipicamente maschili.

Si osserva ad esempio che in Italia il 60,3% dei ragazzi (solo il 36,2% delle ragazze), ha dichiarato di sentirsi sicuro nel calcolare il tasso di consumo di benzina di un'auto e il 60,5% dei ragazzi (rispetto al 40,3% delle ragazze) ha dichiarato di sentirsi molto fiducioso di saper trovare la distanza effettiva tra due luoghi su una mappa in scala 1:10.000.

9 Il concetto matematico di sé è costruito a partire dalla seguente domanda inclusa nel questionario dell'Indagine PISA 2012: "Quanto sei d'accordo con la seguente affermazione: non sono bravo con i problemi matematici".

Grafico 2. Percentuale di studenti d'accordo con la seguente affermazione "non sono bravo con i problemi matematici"

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati OECD-PISA 2012

Grafico 3. Percentuale di studenti che hanno riferito di sentirsi molto sicuri o fiduciosi dovendo svolgere le seguenti attività in matematica, per genere

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati OECD-PISA 2012

Al contrario, di fronte a compiti più astratti e che presentano maggiore attinenza a quelli proposti dai programmi scolastici, come risolvere un'equazione lineare o quadratica, non sono state osservate differenze di genere significative. Questo dato sembra rivelare che, quando i quesiti riguardano conoscenze e competenze richieste dal curriculum scolastico, le studentesse esprimono maggiore fiducia nella capacità di risolvere il problema e quindi di poter affrontare quella situazione. In generale, le elaborazioni

suggeriscono che la quasi totalità degli studenti che hanno affrontato un determinato compito di matematica si sentano in grado di risolvere quel problema. Ciò suggerisce che la consapevolezza nelle capacità di risolvere determinati problemi matematici aumenta con l'aumentare del numero di problemi dello stesso tipo affrontati in classe. Infatti, gli studenti che esprimono la maggiore determinazione e motivazione per riuscire ottengono anche risultati più alti in matematica.

È interessante rilevare d'altra parte come le differenze di genere perdono significatività statistica quando si opera un confronto tra ragazzi e ragazze con gli stessi livelli di fiducia e lo stesso livello di ansia matematica (OECD 2013; Di Castro 2017).

In relazione, infine, all'indice di ansia matematica¹⁰, che misura ansia e sentimenti di stress associati all'anticipazione dei compiti matematici, PISA 2012 ha dimostrato che quei Paesi in cui gli studenti tendono a segnalare livelli di ansia più elevati sono anche quelli in cui gli studenti ottengono risultati inferiori. In quasi tutti i Paesi le ragazze sono più propense a riferire sentimenti di ansia e inadeguatezza nei confronti della matematica. Tuttavia, in Italia la percentuale degli studenti che ha dichiarato di sentirsi incapace quando esegue problemi di matematica è del 43%, rispetto al 30% medio nei Paesi OECD, ed è associata a una perdita di 31 punti nelle prove matematiche che si stima corrisponda a quasi un anno di scolarità.

A questo proposito, numerosi studi tendono a supportare l'ipotesi per cui punteggi più bassi ottenuti nelle prove matematiche possono essere determinati da uno spostamento dell'attenzione e della memoria di lavoro sulla preoccupazione, piuttosto che sul compito, e non per forza da una concreta lacuna nella competenza o nella abilità dello studente (Ashcraft e Krause 2007; Ramirez *et al.* 2013; Justicia-Galiano *et al.* 2017).

Nell'edizione PISA 2018, diversamente dall'edizione del 2012 che aveva analizzato l'autoefficacia in aree di contenuto specifiche come la matematica, si chiedeva agli studenti il loro senso generale di efficacia, o resilienza, di fronte alle avversità¹¹. Tale dimensione è stata analizzata insieme alla paura di

fallire¹², supponendo di trovare tra esse una relazione, dato che in media questo è stato confermato. L'autoefficacia e i punteggi matematici sono associati positivamente nella maggior parte dei sistemi scolastici sia per i maschi che per le femmine e la differenza di genere nell'indice di autoefficacia è significativamente negativa per le ragazze (-0,07 per l'Italia). In quasi tutti i Paesi le ragazze hanno espresso una maggiore paura di fallire rispetto ai ragazzi e, in media nei Paesi OECD, il divario di genere in questo indice è il più grande tra tutti gli indici scolastici analizzati nel 2018. Inoltre, la paura di fallire sembra essere un predittore del rendimento scolastico più per le ragazze che per i ragazzi.

Sono le studentesse top performer, in quasi in tutti i sistemi educativi compresa l'Italia, ad esprimere una paura di fallire maggiore rispetto ai ragazzi (OECD 2019c).

Va infine qui ricordato che la mancanza di fiducia delle ragazze nelle proprie capacità è vera anche per le competenze scientifiche (non per quelle alfabetiche). Gli studi dell'OECD hanno evidenziato come le ragazze siano ancora 'in ritardo' quando la soluzione del problema richiede la capacità di 'pensare come uno scienziato' e tendono a scarseggiare rispetto ai ragazzi quando viene chiesto loro di formulare situazioni matematiche, traducendo un problema di parole in un'espressione matematica. Risultano meno competenti rispetto ai maschi anche quando si tratta di spiegare i fenomeni scientificamente. È stato calcolato che in media nei Paesi OECD, l'autoefficacia matematica e scientifica è associata a una differenza rispettiva di 49 punti per la matematica e 37 in scienze, punteggio che corrisponde a un tempo di apprendimento compreso tra la metà e un anno in più di scuola (OECD 2015).

10 Gli indici di scala utilizzati sono stati costruiti attraverso il ridimensionamento dei seguenti item: "Spesso mi preoccupa del fatto che le lezioni di matematica saranno difficili per me"; "Divento molto teso quando devo fare i compiti di matematica"; "Divento molto nervoso quando svolgo problemi di matematica"; "Mi sento impotente quando risolvo un problema di matematica"; "Temo che otterrò voti scarsi in matematica". Queste affermazioni sono state combinate per creare l'indice di autoefficacia la cui media è 0 e la deviazione standard è 1 nei Paesi OECD. Valori positivi in questo indice indicano che lo studente ha riportato una maggiore autoefficacia rispetto allo studente medio nei Paesi OECD.

11 Gli indici di scala utilizzati sono stati costruiti attraverso il ridimensionamento di più item; per l'autoefficacia sono state utilizzate le seguenti domande: Quanto sei d'accordo con le seguenti affermazioni? A: "Di solito mi organizzo in un modo o nell'altro"; B: "Mi sento orgoglioso/a di aver raggiunto certi risultati"; C: "Sento che posso gestire molte cose alla volta"; D: "La fiducia in me stesso/a mi ha permesso di superare momenti difficili"; E: "Quando sono in una situazione difficile, di solito trovo un modo per uscirne" (OECD 2019c).

12 Gli indici di scala utilizzati sono stati costruiti attraverso il ridimensionamento di più item; per la paura di fallire sono state utilizzate le seguenti domande: Quanto sei d'accordo con le seguenti affermazioni? F: "Quando fallisco, mi preoccupa di quello che gli altri pensano di me"; G: "Quando fallisco, ho paura di non avere abbastanza talento"; H: "Quando fallisco, mi vengono dubbi sui miei piani per il futuro" (OECD 2019c).

Tabella 4. Indice di autoefficacia e indice della paura di fallire, per genere (PISA 2018)

		Indice di autoefficacia					
		Maschi		Femmine		f-m	
		media indice	S.E.	media indice	S.E.	Dif.	S.E.
		0	-0,02	-0,07	-0,02	-0,07	-0,03
Italia		Indice della paura di fallire					
		-0,15	-0,02	0,23	-0,02	0,38	-0,03

Nota: valori statisticamente significativi sono indicati in neretto.

Fonte: elaborazione dell'autrice su dati OECD PISA 2018

La forte correlazione che lega l'autoefficacia e le performance degli studenti suggerisce che i sistemi scolastici che aiutano i propri alunni ad avere fiducia nelle loro capacità e nella loro motivazione favoriscono anche lo sviluppo di quelle specifiche abilità e competenze. Vi è una diffusa evidenza del fatto che questa dimensione emotiva è costruita a partire dalle prime esperienze scolastiche: diversi autori hanno evidenziato che bambini con DSA¹³ che sperimentano un basso senso di autoefficacia riguardo le proprie competenze scolastiche e sociali, già nel corso della scuola primaria iniziano a sviluppare un'immagine negativa di sé (Ayres *et al.* 1990; Clever *et al.* 1992; Stone e La Greca 1990). Un basso senso di autoefficacia e una valutazione negativa di sé contribuiscono, a loro volta, a incrementare i livelli d'ansia sociale (Bursuck 1989; Grolnick e Ryan 1990; Cowden 2009).

Il senso personale di autoefficacia non è quasi mai basato su una valutazione effettiva delle proprie potenzialità, ma è piuttosto una lettura delle proprie potenzialità attraverso l'esperienza e il contesto sociale e culturale. In quest'ottica, le aspettative dei ragazzi e delle ragazze riguardo le proprie capacità determinano il loro comportamento, specialmente di fronte a circostanze difficili (Bandura 1977). Le convinzioni personali, infatti, hanno un impatto sull'apprendimento e sulle prestazioni e influenzano dunque la motivazione e il livello di impegno messo in campo di fronte ai compiti e alle difficoltà, finendo per determinare le scelte che gli studenti fanno riguardo all'istruzione e ai percorsi di carriera (Wigfield e Eccles 2000).

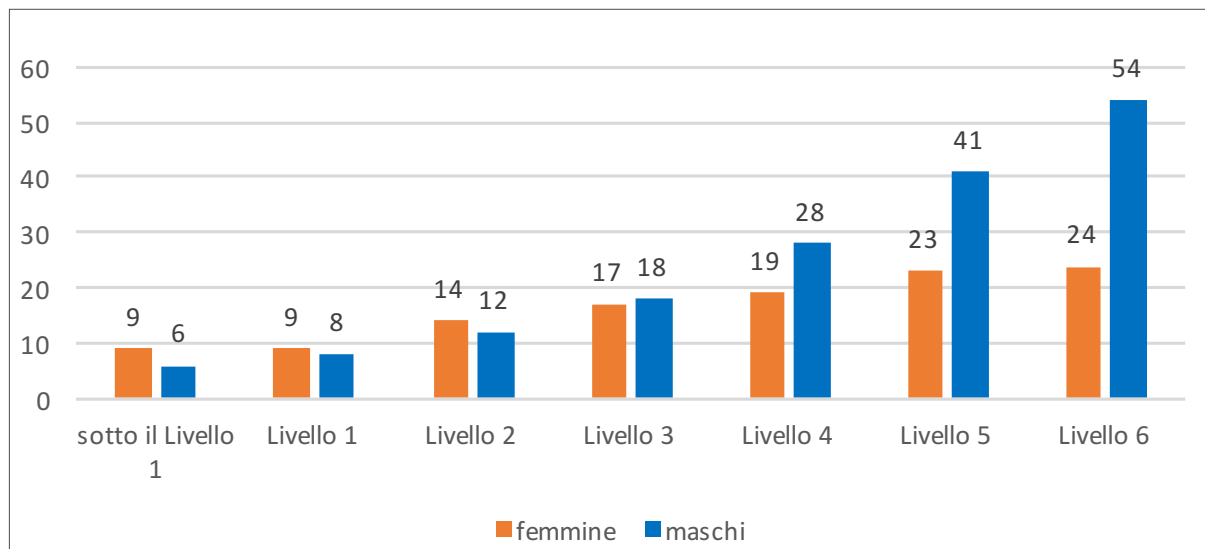
3. Il ruolo delle aspettative di genere: stereotipi, famiglia, insegnanti

La presenza di variabilità a livello internazionale¹⁴ nei punteggi matematici sulle differenze di genere supporta l'ipotesi relativa al ruolo del condizionamento sociale e ambientale sugli esiti dell'apprendimento in ambito matematico. Sembra che genitori e insegnanti giochino un ruolo molto forte nell'influenza che esercitano implicitamente sull'apprendimento, sul senso di autoefficacia e sulle successive scelte professionali degli studenti, in particolare proprio quelle che riguardano le discipline tecnologiche o matematico-scientifiche (STEM), così come suggerito anche dai dati provenienti dai questionari PISA rivolti a genitori o volti ad esplorare le caratteristiche degli insegnanti. Tutti i fattori fin qui esposti hanno in realtà un'influenza reciproca che tende ad alimentare la portata di questo fenomeno.

Una vasta letteratura ha dimostrato il rapporto tra stereotipi di genere assorbiti in ambito genitoriale e scolastico e risultati accademici (Blickenstaff 2005; Huang e Brainard 2001; Nosek *et al.* 2009). Secondo Bleeker e Jacobs (2004) la percezione soggettiva delle madri, durante le scuole medie, rispetto alla possibilità dei propri figli di intraprendere percorsi STEM ha un peso molto forte soprattutto per le ragazze. Gli autori hanno dimostrato che la probabilità di intraprendere percorsi scientifico-matematici all'età di 24-25 anni per le ragazze risentiva in modo significativo della valutazione materna in preadolescenza, mentre non è stata osservata alcuna relazione tra valutazione materna e comportamento dei figli maschi alla stessa età. L'autoefficacia matematica

13 Disturbi specifici di apprendimento.

14 Tra i settantanove Paesi ed economie che hanno partecipato a PISA 2018, in quattordici Paesi (Brunei Darussalam, Finlandia, Islanda, Indonesia, Malesia, Malta, Macedonia del Nord, Norvegia, Filippine, Qatar, Arabia Saudita, Thailandia ed Emirati Arabi Uniti) le ragazze hanno ottenuto risultati significativamente migliori dei ragazzi in matematica.

Grafico 4. Genitori che si aspettano che il proprio figlio inizi una carriera scientifica, per livello di competenza matematica (valori percentuali)

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati OECD-PISA 2015

e scientifica delle ragazze era associata a lungo termine alle aspettative soggettive delle madri rilevate precedentemente.

Anche in PISA le aspettative professionali degli studenti rispecchiano ancora forti stereotipi di genere, e poche ragazze con alto rendimento in matematica o scienze immaginano di lavorare in un settore tecnico-scientifico (OECD 2014b; 2019a). In Italia circa un ragazzo su quattro prevede di lavorare come ingegnere o professionista scientifico all'età di 30 anni, mentre solo una ragazza su otto si aspetta di farlo. Circa una ragazza su quattro si aspetta di lavorare in professioni sanitarie, mentre solo un ragazzo su nove con alto rendimento lo prevede. PISA 2018 mostra che solo il 7% dei ragazzi prevede di lavorare nelle professioni legate all'Information and Communications Technology (ICT) e quasi nessuna ragazza (0,3%; OECD 2019a). E se dal 2015 è stato osservato per i ragazzi un incremento significativo del 3,3% nell'aspettativa di lavoro per le professioni legate all'ICT, nelle ragazze non emerge alcun incremento.

Inoltre, anche considerando gli studenti e le studentesse con le prestazioni migliori in matematica e scienze, solo 12,5% di ragazze si aspetta di lavorare in ambito professionale scientifico o ingegneristico contro il 26% dei ragazzi (OECD 2019a).

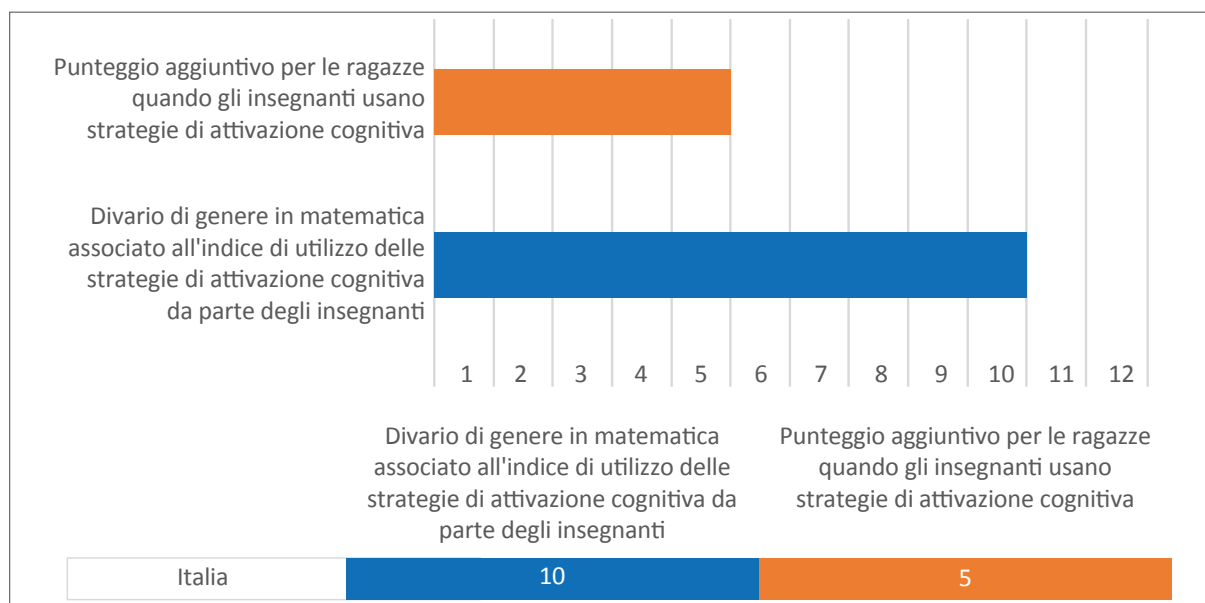
In tutti i Paesi OECD i genitori sono più propensi ad aspettarsi che i loro figli, piuttosto che le loro figlie, lavorino nel campo della scienza, della tecnologia,

dell'ingegneria o della matematica (STEM). Queste differenze sono significative in tutti i Paesi ed economie, anche quando si tiene conto del rendimento degli studenti in lettura, matematica e scienze.

Questo avviene anche in Italia (grafico 4), dove l'aspettativa dei genitori verso una carriera scientifica è significativamente più bassa verso le proprie figlie rispetto ai figli, anche quando queste raggiungono i livelli più alti nella scala dei punteggi matematici PISA, e quindi risultano potenzialmente più competenti (OECD 2015). Solo il 24% dei genitori di ragazze che hanno raggiunto il livello 6 della scala PISA, considerato di eccellenza, si aspetta che queste intraprendano un percorso professionale scientifico, rispetto al 54% di genitori che dichiara di aspettarselo per i propri figli maschi.

Tutti questi risultati suggeriscono come le aspettative professionali della famiglia di origine seguano ancora una segregazione di genere a prescindere dai risultati scolastici. Tale differenziata distribuzione occupazionale tra uomini e donne spiega, secondo moltissimi autori, la maggior parte del divario di genere che si ripercuote nei salari (Peterson e Morgan 1995; Treiman e Hartman 1981).

Anche le teorie implicite sull'intelligenza possono influenzare il rendimento in matematica degli adolescenti (Blackwell *et al.* 2007; Boaler 2015). È stato dimostrato che gli studenti che considerano l'intelligenza o la matematica e le scienze come tratti

Grafico 5. Indice di orientamento allo studente e gender gap matematico

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati OECD-PISA 2012

'fissi' hanno uno svantaggio significativo nelle prove rispetto a coloro che credono nell'impegno e nella possibilità di accrescere l'intelligenza o l'inclinazione matematica attraverso l'apprendimento, secondo quella che viene definita teoria incrementale dell'intelligenza (Dweck 2000). Questa relazione è stata messa in luce anche in PISA, nella quale è emerso che gli studenti i cui genitori credono nel valore dell'impegno abbiano prestazioni più alte in matematica (OECD 2019a). Oltre a ciò, a parità di *status* socioeconomico, studenti i cui genitori partecipano entrambi al mercato del lavoro ma riescono ad interessarsi alla vita scolastica dei propri figli hanno prestazioni più alte di circa 25 punti (Colella 2016).

Infine, tra i fattori fin qui analizzati, il ruolo degli insegnanti ha un peso rilevante nel condizionare le aspettative di genere degli studenti, influenzare l'apprendimento delle discipline matematiche e scientifiche e suscitare interesse e motivazione verso queste materie. I dati dell'edizione PISA 2012 suggeriscono che, nei corsi di matematica, l'uso da parte degli insegnanti di strategie di attivazione cognitiva orientati allo studente sono associati a migliori prestazioni in matematica. Tuttavia, solo in Italia e in altri sette Paesi, tra tutti quelli che hanno partecipato all'indagine, l'attivazione di strategie è associata a una differenza di rendimento significativa, molto ampia tra le ragazze, viceversa molto più debole o assente tra i ragazzi.

In particolare, come è possibile osservare nel grafico 5, la variazione di un'unità nell'indice di utilizzo delle strategie di attivazione cognitiva da parte degli insegnanti è associata a una differenza di 10 punti in matematica tra le ragazze e 5 punti tra i ragazzi.

L'indice, è stato costruito a partire dalle dichiarazioni degli studenti sulla frequenza con cui, nelle lezioni di matematica, l'insegnante ha utilizzato alcune pratiche, quali: offrire lavori differenziati ai compagni che avevano difficoltà di apprendimento e/o a quelli che avrebbero potuto avanzare più velocemente; assegnare progetti che richiedevano almeno una settimana per essere completati; far lavorare gli studenti in piccoli gruppi per trovare una soluzione comune a un problema o compito; chiedere il contributo degli studenti per pianificare le attività o gli argomenti in classe.

Numerosi studi, inoltre, suggeriscono come nel campo dell'istruzione il divario di genere sia ancora influenzato da stereotipi radicati negli insegnanti o *implicit bias* che agiscono in modo inconsapevole influenzando azioni e valutazioni sugli allievi (Lavy e Sand 2018; Moè 2018; Copur-Gencturk *et al.* 2020). Secondo uno studio di Avitzour *et al.* (2020) sebbene gli stereotipi espliciti riguardo donne, talento e discipline STEM stiano apparentemente scomparendo, tuttavia gli stereotipi impliciti, al contrario, sono ancora lar-

gamente presenti e risultano correlati al comportamento valutativo dei docenti.

Ancora oggi, infatti, molti insegnanti, anche quando pensano di trattare i propri studenti nello stesso modo, sono più inclini a correggere i maschi e a prestar loro maggiore attenzione rispetto alle femmine, o a presentare l'associazione implicita tra maschi e scienza, femmine e discipline umanistiche (Magno e Silova 2007; Miller *et al.* 2015; Nosek *et al.* 2009). Altri autori hanno evidenziato come gli insegnanti – sia maschi che femmine – tendano a incoraggiare passività e conformismo nelle proprie allieve, descritte abitualmente come di buona volontà, mentre contemporaneamente valorizzano indipendenza e individualità negli allievi maschi considerati, a parità di prestazioni, talentuosi o geniali, attribuendo pertanto una diversa rappresentazione d'intelligenza ai due sessi (Golombok e Fivush 1994; Tiedemann 2002). L'esposizione delle studentesse ad aspettative di genere di docenti che tendono a considerarle come meno 'portate' per la matematica, influenza l'autovalutazione delle proprie capacità e diminuisce la probabilità per le ragazze di investire il proprio futuro in campo scientifico e matematico (Carlana 2019).

Appare dunque evidente che anche l'ambiente, come questo contributo vuole suggerire, gioca un ruolo cruciale e non sono mancati ricercatori che, analizzando i dati provenienti dalle indagini OECD-PISA, hanno dimostrato che, tra i Paesi partecipanti all'Indagine, quelli in cui è presente una cultura di genere più egualitaria, misurata attraverso alcuni indici sociometrici tra cui il Gender Gap Index (GGI) del World Economic Forum, il divario di genere in matematica scompare (e, curiosamente, quello in lettura aumenta a favore delle donne; Guiso *et al.* 2008).

Conclusioni

Nelle pagine precedenti le analisi condotte sui dati PISA hanno messo in luce l'esistenza di una correlazione significativa tra livelli di competenza matematica e alcune dimensioni non-cognitive che condizionano l'apprendimento degli individui durante il percorso scolastico. Questo risultato è evidente soprattutto per le studentesse italiane, in particolare per il sottogruppo di studentesse con i rendimenti scolastici più elevati, o top performer.

Si è mostrato inoltre come fattori ambientali che hanno origine nel contesto familiare e che vengono spesso riproposti dal sistema scolastico-educativo attraverso il ruolo degli insegnanti, come ad esempio

stereotipi e modelli cognitivi di lettura della realtà, contribuiscono ad alimentare il processo socioculturale che vede le studentesse come meno 'portate' per la matematica, più insicure, e poco propense a scegliere percorsi e carriere a contenuto scientifico e matematico.

In particolare, i dati confermano che lo svantaggio relativo delle ragazze in termini di autoefficacia matematica, i maggiori livelli di ansia e di paura di fallire, unitamente a modelli culturali e ambientali che favoriscono l'identificazione di carriere ad alta intensità scientifica e matematica con il genere maschile, sembrano giocare un ruolo importante nelle scelte educative, professionali e occupazionali delle studentesse italiane. Tutto ciò contribuisce a una perdita preziosa in termini di capitale umano, come conferma la sotto rappresentanza delle donne nei campi STEM nei Paesi più sviluppati, sia nel numero di iscrizioni all'università in corsi scientifici, sia nelle posizioni lavorative ad essi associate (Hill *et al.* 2010; OECD 2015).

Numerose ricerche confermano, d'altra parte, che la minore incidenza relativa delle donne nelle discipline STEM può avere delle implicazioni negative per la partecipazione, l'inclusione e le prospettive di crescita professionale delle donne nel mercato del lavoro per due ragioni principali: in primo luogo, la minore incidenza contribuisce alla disuguaglianza salariale di genere nel mercato del lavoro poiché i lavori ad alta intensità matematica sono più remunerativi e sono anche soggetti a un divario salariale di genere inferiore; in secondo luogo, il fatto che molte ragazze di talento evitino carriere matematiche, ingegneristiche o informatiche rappresenta una sottrazione di capitale umano che può ridurre la produttività, causando carenza di lavoratori in possesso di quelle competenze per cui la domanda è crescente (Breda e Napp 2019).

Uno studio dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) segnala a questo proposito che una maggiore presenza di donne nei settori STEM avrebbe un impatto rilevante sull'occupazione, contribuendo ad aumentare il PIL pro capite dell'UE dal 2,2 al 3,0% entro il 2050. I posti di lavoro riconducibili ai settori STEM sono proprio quelli maggiormente trainati dall'innovazione, legati alle nuove tecnologie, alla crescita e altamente ricompensati dal mercato del lavoro. Tali nuove professioni daranno luogo a un gran numero di posti di lavoro ben retribuiti che contribuiranno gradualmente a colmare il divario retributivo tra i generi nell'Unione europea

(EIGE 2017). E tale tendenza, anche a seguito delle recenti trasformazioni provocate dall'emergenza causata dal Covid-19, è destinata a crescere.

In conclusione, i risultati di questo studio hanno quindi rilevanti implicazioni per ciò che concerne le politiche che promuovono la parità di genere nel mercato del lavoro e, più in generale, nella società.

Innanzitutto, si conferma la necessità di rafforzare e promuovere a livello educativo, scolastico e culturale l'interesse verso l'apprendimento delle competenze matematiche e delle discipline scientifiche, così come indicato anche dagli standard europei (Commissione europea 2020).

Le misure introdotte per promuovere la cultura scientifico-matematica, inoltre, dovrebbero essere indirizzate nella direzione di ridurre il divario di genere e la penalizzazione delle ragazze nelle varie fasi del percorso scolastico. Nella fattispecie le nostre evidenze suggeriscono di intervenire nella fase iniziale del ciclo secondario di secondo grado, poiché in questa fase di vita si manifesta in modo netto il condizionamento negativo dei fattori ambientali e sociali – famiglia e insegnanti – nella scelta dei percorsi formativi scientifici delle ragazze rispetto ai loro coetanei.

In tale prospettiva è fondamentale prevedere un'architettura e/o dei meccanismi istituzionali (es. collaborazione tra Dipartimento Pari opportunità e Ministero dell'Istruzione) in grado di coinvolge-

re tutti gli attori nel sistema scolastico, a partire da educatori, insegnanti e studenti, in un processo di promozione della cultura scientifica e consapevolezza delle discipline matematiche quali strumenti indispensabili non solo per ridurre i divari di genere nel mercato del lavoro, ma anche per sviluppare una lettura critica della realtà, volta alla risoluzione di problematiche che prevedono sempre maggiore incertezza e complessità (Profeta e Vaudo 2020).

Analogamente, si potrebbe prevedere l'introduzione di nuovi modelli di insegnamento della matematica, funzionali a rimuovere gli stereotipi di genere e correggere quel divario di rendimento che – pur generandosi tipicamente a partire dai cicli scolastici della scuola primaria (Cunha e Heckman 2008) – a 15 anni rischia di diventare strutturale e penalizzare in modo permanente il percorso scolastico, universitario e professionale delle ragazze. I nuovi modelli di insegnamento potrebbero prevedere ad esempio una crescente integrazione curriculare dei percorsi scientifico-tecnici e quelli legati alle materie umanistiche, sia negli istituti tecnici che nei licei (Harris e de Bruin 2018). In tal modo si potrebbe peraltro ridurre la distanza tra curricula ministeriali, pratica didattica nell'ambito della matematica e una dinamica sociale ed economica che, come si è discusso in precedenza, richiede sempre più la capacità di abbinare competenze scientifico-tecniche, soft skill e competenze di tipo non cognitivo.

Bibliografia

- Ayres R., Cooley E., Dunn C. (1990), Self-concept, attribution, and persistence in learning-disabled students, *Journal of School Psychology*, 28, n.2, pp.153-163
- Ashcraft M.H., Krause J.A. (2007), Working memory, math performance, and math anxiety, *Psychonomic Bulletin & Review*, 14, n.2, pp.243-248 <<https://bit.ly/2PRJk1C>>
- Assolombarda (2020), *Osservatorio Talents Venture e STEAMiamoci sul Gender Gap nelle facoltà STEM*, Ricerca n.03, Milano, Assolombarda <<https://bit.ly/3uqbuQu>>
- Avitzour E., Choen A., Joel D., Lavy V. (2020), *On the Origins of Gender-Biased Behavior. The Role of Explicit and Implicit Stereotypes*, NBER Working Paper n.27818, Cambridge MA, NBER <<https://bit.ly/3nU7Ko0>>
- Bandura A. (2000), *Autoefficacia. Teorie e applicazioni*, Trento, Erickson
- Bandura A. (1977), Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change, *Psychological Review*, 84, n.2, pp.191-215
- Bleeker M., Jacobs J. (2004), Achievement in Math and Science. Do Mothers' Beliefs Matter 12 Years Later?, *Journal of Educational Psychology*, 96, n.1, pp.97-109
- Blackwell L.S., Trzesniewski K.H., Dweck C.S. (2007), Implicit theories of intelligence predict achievement across an adolescent transition. A longitudinal study and an intervention, *Child development*, 78, n.1, pp.246-263
- Blickenstaff J.C. (2005), Women and science careers. Leaky pipeline or gender filter?, *Gender and Education*, 17, n.4, pp.369-386
- Boaler J. (2015), *Mathematical mindsets. Unleashing students' potential through creative math, inspiring messages and innovative teaching*, Hoboken NJ, John Wiley & Sons
- Borgonovi F., Pál J. (2016), *A Framework for the Analysis of Student Well-Being in the PISA 2015 Study. Being 15 In 2015*, OECD Education Working Papers n.140, Paris, OECD <<https://bit.ly/3xRfoDZ>>
- Breda T., Napp C. (2019), Girls' comparative advantage in reading can largely explain the gender gap in math-related fields, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116, n.31, pp.15435-15440 <<https://bit.ly/3eq1s6>>
- Bursuck W. (1989), A comparison of students with learning disabilities to low achieving and higher achieving students on three dimensions of social competence, *Journal of Learning Disabilities*, 22, n.3, pp.188-194
- Camarata S., Woodcock R. (2006), Sex differences in processing speed. Developmental effects in males and females, *Intelligence*, 34, n.3, pp.231-252
- Carlana M. (2019), Implicit Stereotypes. Evidence from Teachers' Gender Bias, *The Quarterly Journal of Economics*, 134, n.3, pp.1163-1224
- Clever A., Bear G., Juvonen J. (1992), Discrepancies between competence and importance in self-perceptions of children in integrated classes, *The Journal of Special Education*, 26, n.2, pp.125-138
- Colella P. (2016), Ragazze e scienze hard: sviluppare l'autoefficacia. Prospettive di genere nella didattica della matematica, in Palmerio L. (a cura di), OCSE PISA 2012. *Contributi di approfondimento*, Milano, Franco Angeli, pp.201-221 <<https://bit.ly/3vKFO8z>>
- Cowden P.A. (2009), Communication and conflict. Social anxiety and learning, *Proceedings of the Academy of Organizational Culture, Communications & Conflict*, 14, n.2, pp.16-19
- Commissione europea (2020), *Un'Unione dell'uguaglianza. La strategia per la parità di genere 2020-2025*, Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, COM(2020) 152 final <<https://bit.ly/2Rs0RxS>>
- Copur-Gencturk Y., Cimpian J.R., Lubienski S.T., Thacker I. (2020), Teachers' bias against the mathematical ability of female, Black, and Hispanic students, *Educational Researcher*, 49, n.1, pp.30-43
- Cunha F., Heckman J. (2008), Formulating, Identifying and Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation, *Journal of Human Resources*, 43, n.4, pp.738-782
- Di Castro G. (2017), Competenze e differenze di genere. Dalle evidenze empiriche ad una nuova chiave di lettura, *Sinapsi*, VII, n.2-3, pp.27-46 <<https://bit.ly/3vPOBYu>>
- DiPrete T.A., Jennings J.L. (2012), Social and behavioral skills and the gender gap in early educational achievement, *Social Science Research*, 41, n.1, pp.1-15
- Di Tommaso M.L., Maccagnan A., Mendolia S. (2018), *The Gender Gap in Attitudes and Test Scores. A new construct of the mathematical capability*, Dipartimento di Economia e Statistica "Cognetti de Martiis" Working Paper n.15, Torino, Università degli studi di Torino <<https://bit.ly/33iqaFi>>
- Dweck C.S. (2000), *Teorie del sé. Intelligenza, motivazione, personalità e sviluppo*, Trento, Erickson
- ELGE (2017), *Economic benefits of gender equality in the EU. How gender equality in STEM education leads to economic growth*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3vI423p>>
- Else-Quest N.M., Hyde J.S., Linn M.C. (2010), Cross-national patterns of gender differences in mathematics. A meta-analysis, *Psychological Bulletin*, 136, n.1, pp.103-127

- EACEA, Eurydice (2009), *National Testing of Pupils in Europe. Objectives, Organisation and Use of Results*, Brussels, EACEA P9 Eurydice <<https://bit.ly/3vNpfcd>>
- François K., Monteiro C., Allo P. (2020), Big-data literacy as a new vocation for statistical literacy, *Statistics Education Research Journal*, 19, n.1, pp.194-205 <<https://bit.ly/2RAUMPW>>
- Gipps C.V., Murphy P. (1994), *A fair test? Assessment, achievement and equity*, London, Open University Press
- Golombok S., Fivush R. (1994), *Gender development*, Cambridge, Cambridge University Press
- Grolnick W.S., Ryan R.M. (1990), Self-perceptions, motivation, and adjustment in children with learning disabilities. A multiple group comparison study, *Journal of Learning Disabilities*, 23, n.3, pp.177-184
- Grover S. (2018), *The 5th 'C' of 21st Century Skills? Try Computational Thinking (Not Coding)*, EdSurge <<https://bit.ly/3xNtPsV>>
- Guiso L., Monte F., Sapienza P., Zingales L. (2008), Diversity. Culture, gender, and math, *Science*, 320, n.5880, pp.1164-1165
- Harris A., de Bruin L.R. (2018), Secondary school creativity, teacher practice and STEAM education. An international study, *Journal of Educational Change*, 19, n.2, pp.153-179
- Hill C., Corbett C., St Rose A. (2010), *Why so few? Women in science, technology, engineering, and mathematics*, Washington DC, American Association of University Women <<https://bit.ly/2PYeX9W>>
- Hyde J.S. (2005), The gender similarities hypothesis, *American Psychologist*, 60, n.6, pp.581-592
- Huang P.M., Brainard S.G. (2001), Identifying determinants of academic self-confidence among science, math, engineering, and technology students, *Journal of Women and Minorities in Science and Engineering*, 7, n.4, pp.315-337
- Invalsi (2019), *Rapporto prove INVALSI 2019*, Roma, Invalsi <<https://bit.ly/3h4DOE9>>
- Invalsi (2018a), *Rapporto prove INVALSI 2018*, Roma, Invalsi <<https://bit.ly/3nTwTPz>>
- Invalsi (2018b), *Quadro di Riferimento delle prove INVALSI Matematica*, Roma, Invalsi <<https://bit.ly/3erBYLH>>
- Justicia-Galiano M.J., Martín-Puga M.E., Linares R., Pelegrina S. (2017), Math anxiety and math performance in children. The mediating roles of working memory and math self-concept, *British Journal of Educational Psychology*, 87, n.4, pp.573-589
- Lavy V., Sand E. (2018), On the origins of gender gaps in human capital. Short-and long-term consequences of teachers' biases, *Journal of Public Economics*, 167, pp.263-279
- Liu O.L., Wilson M., Paek I. (2008), A multidimensional Rasch analysis of gender differences in PISA mathematics, *Journal of Applied Measurement*, 9, n.1, pp.18-35
- Maccoby E.E., Jacklin C.N. (1974), Myth, reality and shades of gray. What we know and don't know about sex differences, *Psychology Today*, 8, n.7, pp.109-112
- Magno C., Silova I. (2007), Teaching in transition. Examining school-based gender inequities in central/southeastern Europe and the former Soviet Union, *International Journal of Educational Development*, 27, n.6, pp.647-660
- Miller D.I., Eagly A.H., Linn M.C. (2015), Women's representation in science predicts national gender-science stereotypes. Evidence from 66 nations, *Journal of Educational Psychology*, 107, n.3, pp.631-644
- Moè A. (2018), Mental rotation and mathematics. Gender-stereotyped beliefs and relationships in primary school children, *Learning and Individual Differences*, 61, pp.172-180
- Mostafa T. (2019), *Why don't more girls choose to pursue a science career?*, PISA in Focus n.93, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3uqTmPu>>
- Mullis I.V.S., Martin M.O., Foy P., Kelly D.L., Fishbein B. (2020), *Highlights. TIMSS 2019 International Results in Mathematics and Science*, Retrieved from Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center <<https://bit.ly/33IP2fc>>
- Mullis I.V.S., Martin M.O., Foy P., Hooper M. (2017), *Pirls 2016 International Results in Reading*, Amsterdam, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) <<https://bit.ly/3xWOafs>>
- Mullis I.V.S., Martin M.O., Foy P., Hooper M. (2016), *TIMSS 2015 International Results in Mathematics*, Retrieved from Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center <<https://bit.ly/3h3zmpc>>
- Nosek B.A., Smyth F.L., Sriram N., Lindner N.M., Devos T., Ayala A., Bar-Anan Y., Bergh R., Cai H., Gonsalkorale K., Kesebir S., Maliszewski N., Neto F., Olli E., Park J., Schnabel K., Shiomura K., Tulbure B.T., Wiers R.W., Somogyi M., Akrami N., Ekehammar B., Vianello M., Banaj M.R., Greenwald A.G. (2009), National differences in gender-science stereotypes predict national sex differences in science and math achievement, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106, n.26, pp.10593-10597
- OECD (2020), *PISA 2018 Results (Volume VI). Are Students Ready to Thrive in an Interconnected World?*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3h8G51d>>
- OECD (2019a), *PISA 2018 Results (Volume I). What Students Know and Can Do*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3tm0W3q>>
- OECD (2019b), *PISA 2018 Assessment and Analytical Framework*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3vRHQUi>>
- OECD (2019c), *PISA 2018 Results (Volume III). What School Life Means for Students' Lives*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3nVqMKw>>
- OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I). Excellence and Equity in Education*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3nU6UaC>>
- OECD (2015), *The ABC of Gender Equality in Education. Aptitude, Behaviour, Confidence*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/33BCh3>>

- OECD (2014a), *PISA 2012 Results. What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*, Revised edition February 2014, Paris, OECD Publishing
- OECD (2014b), *PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3nU7JA8>>
- OECD (2013), *PISA 2012 Results. Ready to Learn. Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs (Volume III)*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/33msomW>>
- Petersen T., Morgan L.A. (1995), Separate and unequal. Occupation-establishment sex segregation and the gender wage gap, *American Journal of Sociology*, 101, n.2, pp.329-365
- Profeta P., Vaudo E. (2020), Dalla scuola al lavoro. Proposta per la parità di genere, *Lavoce.info*, 10 giugno <<https://bit.ly/3xTXctu>>
- Purpura D.J.P., Napoli A. (2015), Early Numeracy and Literacy. Untangling the Relation Between Specific Components, *Mathematical Thinking and Learning*, 17, n.2-3, pp.197-218
- Ramirez G., Gunderson E.A., Levine S.C., Beilock S.L. (2013), Math anxiety, working memory, and math achievement in early elementary school, *Journal of Cognition and Development*, 14, n.2, pp.187-202
- Rosti L. (2006), La segregazione occupazionale in Italia, in Simonazzi A. (a cura di), *Questioni di genere, questioni di politica. Trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, Roma, Carocci
- Scheiber C., Reynolds M.R., Hajovsky D.B., Kaufman A.S. (2015), Gender differences in achievement in a large, nationally representative sample of children and adolescents, *Psychology in the Schools*, 52, n.4, pp.335-348
- Stone W.L., La Greca A.M. (1990), The social status of children with learning disabilities. A reexamination, *Journal of Learning Disabilities*, 23, n.1, pp.32-37
- Tiedemann J. (2002), Teachers' gender stereotypes as determinants of teacher perceptions in elementary school mathematics, *Educational Studies in Mathematics*, 50, n.1, pp.49-62
- Treiman D.J., Hartman H.I. (eds.) (1981), *Women, Work and Wages. Equal Pay for Equal Value*, Washington, National Academy Press
- Wigfield A., Eccles J.S. (2000), Expectancy-Value Theory of Achievement Motivation, *Contemporary Educational Psychology*, 25, n.1, pp.68-81
- Wing J.M. (2008), Computational thinking and thinking about computing, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 366, n.1881, pp.3717-3725

Giovanna Di Castro

g.dicastro@inapp.org

Ricercatrice presso Inapp, psicologa, ha svolto per molti anni attività di ricerca per il Progetto OECD-PIAAC. Attualmente si occupa di competenze, processi di apprendimento, istruzione e mercato del lavoro nella Struttura Sistemi formativi. Fra le pubblicazioni recenti: Di Castro G. (2017), Competenze e differenze di genere, *Sinappsi*, VIII, n.2-3.

Shelter from the Storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila

Massimo De Minicis

INAPP

Obiettivo del paper è analizzare la natura, le caratteristiche e le dimensioni quantitative della serie di interventi pubblici che durante le crisi globali degli anni Duemila (2008-2009/2020) hanno determinato misure di sostegno reddituale per i lavoratori colpiti dagli effetti del crollo economico. Si delinearanno, quindi, la natura, la struttura e la dinamica attuativa di tali misure, inserendole in un percorso storicamente riconoscibile di evoluzione del nostro modello di protezione sociale.

The aim of the paper is to analyze the nature, characteristics, and quantitative dimensions of public interventions that provided income support to workers who have suffered the effects of the economic collapse during the crises of the 2000s (2008-2009/2020). The paper will outline the nature, structure, and implementation dynamics of such measures. These policies will be placed in a historically recognizable development path of the Italian social protection model.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2021-01-6

Citazione

De Minicis M. (2021), Shelter from the Storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.84-99

Parole chiave

Ammortizzatori sociali
Contrasto alla povertà
Crisi economica

Keywords

Social benefits
Fighting poverty
Economic crisis

Introduzione

Nel 2008-2009 una devastante crisi finanziaria ed economica attraversò l'economia mondiale provocando danni ingenti nei sistemi produttivi e nei livelli occupazionali. La crisi finanziaria con origine negli Stati Uniti, endogena al sistema produttivo capitalistico, investì profondamente il tessuto economico ed occupazionale italiano. A più di dieci anni da quella tempesta finanziaria una nuova drammatica crisi ha investito l'economia mondiale, provocata dalle misure pubbliche di drastico contenimento di una pandemia globale. Due sono le caratteristiche del tutto nuove del collasso economico del 2020, la prima si riferisce al contesto produttivo coinvolto – la crisi riguarda tutte le economie del mondo e molteplici settori

(agricoltura, industria e terziario) – la seconda riguarda la velocità della sua espansione. La crisi derivante dalle condizioni pandemiche globali, esogena al modello di sviluppo capitalistico, evolve, infatti, con tempi rapidissimi. Nel contesto finanziario i tempi di caduta di molte strutture economiche furono di circa tre anni (2008/2010) ora gli stessi livelli di disfacimento delle strutture produttive e occupazionali si sono registrati in poco più di tre mesi. In entrambe le situazioni il nostro Paese ha dovuto reagire con ingenti politiche economiche di aumento della spesa pubblica per contenere tempestivamente gli effetti del crollo, tentando di preservare i livelli occupazionali e il tessuto economico¹. In particolare, importanti misure sono state intraprese dai governi italiani

1 In riferimento allo studio e all'analisi delle risposte delle istituzioni seguite all'emergenza Covid-19, si segnala il lavoro di Busso e Meo (2020) in cui si evidenziano anche nuove e più intense forme di marginalità sociale emerse durante la crisi pandemica.

nei due scenari temporali per arrestare la caduta occupazionale e produrre regimi sostitutivi di reddito per i lavoratori. Obiettivo dell'articolo è analizzare la natura, le caratteristiche e le dimensioni quantitative di questa tipologia di interventi, delineandone la struttura, la dinamica attuativa e inserendoli in un percorso storicamente riconoscibile di evoluzione del nostro modello di protezione sociale, con lo scopo di evidenziare differenze, similitudini, criticità e misurare gli impatti degli interventi sul mercato del lavoro. Per tale analisi saranno utilizzati i dati attuativi delle misure di protezione dei lavoratori nel 2008 e nel 2020 (fonte Inps)², i dati occupazionali nei due contesti di crisi (fonte Istat 2020-2021), la letteratura giuridica, economica, sociologica di commento agli interventi considerati. In particolare, in riferimento ai dati Inps utilizzati, si segnala nel rapporto annuale 2020 una fonte di informazioni indispensabile per comprendere l'entità degli effetti reddituali prodotti dalla crisi pandemica sui lavoratori e per analizzare specificamente tutte le diverse misure di sostegno reddituale introdotte dal governo. Interventi che hanno visto nell'Istituto nazionale di previdenza sociale un importante centro attuativo, in grado di monitorare tempestivamente le misure intraprese e produrre indicazioni per la loro correzione in termini implementativi. I dati Inps, infatti, descrivono quantitativamente e qualitativamente la dimensione complessiva dell'intervento pubblico di contrasto degli effetti negativi della pandemia sui redditi e sull'occupazione, sia in riferimento alla protezione dei rapporti di lavoro dipendenti con contestuale finanziamento dello strumento delle integrazioni salariali, sia in riferimento alle misure di sostegno rivolte ai lavoratori autonomi e contingenti sia verso le categorie più fragili

(disoccupati, famiglie in condizioni di povertà). Infine, alla luce delle considerazioni compiute e delle analisi svolte sui dati considerati, nella parte finale, si ipotizzerà una complessiva revisione del sistema di protezione reddituale dei lavoratori in Italia.

1. La crisi finanziaria del 2008-2009 e le misure di sostegno al reddito dei lavoratori

La causa della prima crisi degli anni Duemila (2008-2009) ha come genesi l'incapacità di regolare la crescita economica determinata dai mercati finanziari, con l'insufficienza di definirne minime forme di equilibrio di sistema (Boyer 2010; Crouch 2009; Barba e Pivetti 2009). In contrasto con il modello industriale fordista-taylorista egemone nei primi decenni di crescita che seguirono la Seconda guerra mondiale, il capitalismo dei primi anni Duemila era caratterizzato da una dinamica salariale stagnante e da un aumento della quota di domanda aggregata derivante non dalla dinamica crescente dei salari reali, ma nel moltiplicarsi dei prodotti finanziari a disposizione dei lavoratori (Crouch 2009). Il crollo economico-finanziario del 2008³ rappresentava così il punto di rottura di questo instabile equilibrio economico: (welfare capitalistico finanziario)⁴, definito dal capitalismo globale fin dai primi anni Novanta (Crouch e Streek 1996; Reich 1992).

Tale crisi investì il nostro Paese in maniera profonda, producendo l'esigenza di realizzare importanti interventi di spesa pubblica per frenare la caduta occupazionale, reddituale, imprenditoriale. Complessivamente si determinò un duplice atteggiamento: un aumento considerevole nell'utilizzo degli strumenti di protezione sociale esistenti e un'intensa elaborazione teorica

2 In particolare, in riferimento ai dati provenienti da fonte Inps sono state prese in considerazione le informazioni presenti nei Rapporti annuali (<https://bit.ly/33PRWJv>), nell'Osservatorio statistico (<https://bit.ly/3tVqUev>), nel Report sulle indennità del giugno 2020 (Inps 2020a) e quelle presenti nel XIX Rapporto annuale (Inps 2020b).

3 Studi come quelli di Barba e Pivetti (2009), Tangian (2011), Crouch (2009) hanno evidenziato l'insostenibilità nel lungo periodo di questo sistema. L'aumento del rapporto aggregato indebitamento/reddito e la diffusione di esperienze occupazionali discontinue hanno avuto, infatti, implicazioni determinanti nella crisi economico-finanziaria del 2008. In tale situazione la recessione, colpendo lavoratori con basse protezioni, ha prodotto fenomeni di intensa morosità debitoria. L'aumento dell'insolvenza creditizia, in assenza di stabili dinamiche del mercato del lavoro, si è trasformata nel crollo della domanda di beni e servizi, determinando per il capitalismo finanziario la perdita del suo fattore di equilibrio (De Minicis 2018a).

4 Osservando le modalità in cui questo nuovo regime economico ha cercato di affermarsi e stabilizzarsi, emergono una serie di innovazioni sia nel campo finanziario che produttivo: 1) una forza lavoro scalabile (modulabile alle esigenze contingenti della domanda); 2) una politica di stabilità dei prezzi e dei salari; 3) mercati azionari in forte espansione; 4) una crescita continua dell'intensità dell'indebitamento familiare e della minore solidità finanziaria delle famiglie coinvolte (Bergamante e De Minicis 2019a; Barba e Pivetti 2009).

finalizzata alla loro stessa revisione⁵ (Cingano *et al.* 2010). Per affrontare la crisi economico-finanziaria 2008-2009 il modello attuato fu, infatti, quello storicamente presente nel nostro Paese fin dagli anni della Seconda guerra mondiale, riferibile all'istituto della Cassa integrazione guadagni (CIG). Uno strumento di sostegno economico e sociale finalizzato a mantenere intatto il rapporto di lavoro. Un dispositivo generato nella sua primaria versione in piena epoca fordista per rispondere alla grande crisi provocata dagli effetti della seconda catastrofe bellica⁶. Un sistema, quindi, nella sua forma originaria, in grado di sostenere parallelamente sia l'impresa che il lavoratore⁷, pienamente inserito negli status lavorativi permanenti di epoca keynesiana (Supiot 1999). A metà degli anni Duemila il contesto del mercato del lavoro italiano era evidentemente, però, radicalmente cambiato, il fenomeno della contingenza e della frammentarietà del lavoro e delle organizzazioni produttive si era ormai pienamente affermato e, ormai da tempo, il dibattito su una revisione del modello di protezione sociale dei lavoratori in una fase industriale post-fordista⁸ era animato. Così la crisi del 2008-2009 mise subito sotto stress un sistema di ammortizzatori sociali non in grado di difendere il lavoro nelle nuove dimensioni produttive contingenti. La gran parte della perdita occupazionale avvenne, infatti, su lavoratori con contratti non standard (Arpaia e Curci 2010), non coperti dai sistemi di protezione ordinari e senza

status lavorativi stabili (D'Amuri 2011). La crisi operò, quindi, come cartina di tornasole, fornendo una prova decisiva sulla insufficienza della struttura di protezione sociale presente nel Paese. Un sistema di protezione sociale che lasciava fuori una grande fetta di lavoratori con contratti atipici interinali, a progetto, occasionali, soggetti a *job sharing*, intermittenti, temporanei (Tridico 2009). Inoltre, il sistema prevedeva anche per i lavoratori provvisti di copertura contributiva reddituale pubblica una durata dei benefici ordinari breve, rispetto ai lunghi tempi della crisi. L'impatto della prima crisi globale degli anni Duemila costituì, così, uno *stress test* senza precedenti per il sistema di welfare, conducendo il tradizionale modello di assicurazione contro la disoccupazione verso spazi inesplorati. Tale situazione determinò una serie di effetti imprevisi sull'istituto della Cassa integrazione che ne alterarono la sua originaria funzione. Stressando il suo aspetto non ordinario, la Cassa integrazione assunse inconsapevolmente una non naturale funzione di segno universale. Tale dinamica fu, infatti, innescata da un utilizzo spropositato della Cassa in deroga, la tipologia concessa eccezionalmente per le imprese non coperte dalla naturale funzione della Cassa integrazione guadagni, unica tra le tipologie di cassa finanziata in termini non contributivi. L'utilizzo di tale misura fu realizzata senza una dimensione attuativa coerente, condizionando anche le possibilità di un diverso utilizzo delle

5 I diversi governi che si sono succeduti nella fase della prima crisi economica hanno potuto sfruttare, modulare e riformare uno strumento presente nel nostro welfare state da circa settant'anni: la Cassa integrazione guadagni. Istituto oggetto di continue critiche e proclami politici volti soprattutto a proporre una modifica se non perfino un'abrogazione, la cassa integrazione ha però indubbiamente permesso di evitare la perdita di migliaia di posti di lavoro (Gabbin 2015).

6 Il legislatore nazionale adottò la Cassa integrazione con il D.Lgs. del 9 novembre 1945 n.788 confermando due precedenti accordi collettivi: i contratti collettivi corporativi del 13 giugno 1941 e del 19 luglio 1941. Essa aveva lo scopo principale di attenuare gli effetti negativi della crisi bellica sui lavoratori, mantenendo i rapporti di lavoro ed evitando univoci esodi dalle imprese civili verso quelle belliche. Sostanzialmente, nella sua versione originaria, la Cassa integrazione trovava attuazione per gli operai della grande industria fordista.

7 La Cassa integrazione svolge un ruolo polifunzionale: da un lato, infatti, rappresenta una misura pubblica di garanzia del reddito dei lavoratori in quanto sostituisce o integra la retribuzione in caso di sospensione dal lavoro o di prestazione a orario ridotto, assicurando quindi una continuità di reddito (in questo senso espleta una funzione previdenziale). Dall'altro, però, essa è anche uno strumento di sostegno alle imprese, poiché consente loro sia di alleggerire i costi della manodopera nei periodi di contrazione dell'attività produttiva, sia di mantenere vivi i rapporti di lavoro con i dipendenti evitando la dispersione del capitale umano.

8 Complesso e fortemente animato il dibattito sul concetto di post-fordismo: per alcuni teorici elemento essenziale per la comprensione del capitalismo dopo la crisi della fase fordista-taylorista (Koch 2006), per altri concetto teorico non corrispondente alla reale mutazione dell'organizzazione produttiva capitalistica (Boutang 2011). Nel saggio ci si riferisce al termine post-fordista indicando l'evoluzione della produzione taylorista-fordista verso i nuovi orizzonti della *lean production* offerti dalla cultura toyotista. Per una ricostruzione di tale percorso evolutivo si consenta di rimandare a De Minicis (2019) e Jones *et al.* (1990).

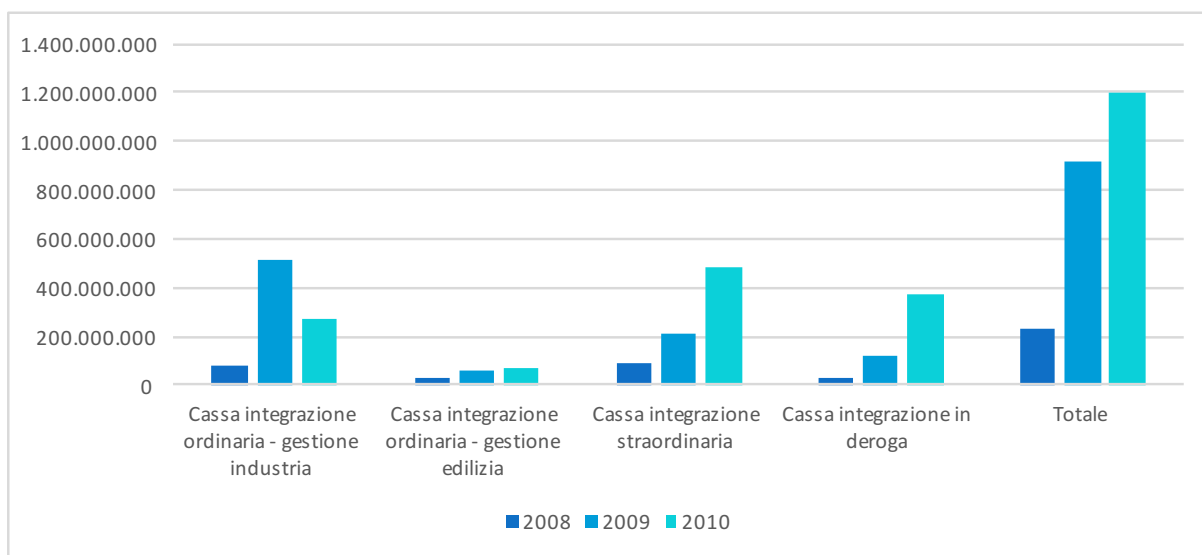
risorse pubbliche già in sé limitate. Così, nella maggior parte dei casi, durante la crisi, la Cassa in deroga divenne nella prassi un vero e proprio elemento sostitutivo provvisorio dei licenziamenti e un regime integrativo di reddito di lungo periodo per i lavoratori⁹. L'analisi della dinamica quantitativa degli interventi in costanza di rapporto di lavoro nel biennio 2009-2010 testimonia il processo descritto.

Nel primo anno di effetti materiali della crisi finanziaria, il 2009, si assiste, infatti, ad un forte aumento delle ore complessivamente autorizzate di Cassa integrazione, che passarono da 228 milioni del 2008 a 916 milioni, facendo registrare un significativo aumento del 302%. In tale periodo l'istituto di Cassa che subì la crescita maggiore fu quello della integrazione ordinaria: nell'intero 2009 furono autorizzate, per la sola gestione industria, oltre 433 milioni di ore di Cassa integrazione ordinaria in più rispetto all'anno precedente (+550%). Insieme alla gestione industriale anche la gestione edilizia registrò un forte aumento, pari all'88%, rispetto al 2008, nel 2009 furono autorizzate 64,6 milioni di ore. Per quanto riguarda la Cassa integrazione straordinaria, nell'intero anno 2009 furono autorizzate 216 milioni di

ore, di cui 202,2 per le imprese dell'industria, 10,6 per il settore commerciale, 2,6 per l'edilizia, facendo registrare un aumento rispetto al 2008 del 150%. In riferimento, invece, agli interventi di Cassa integrazione in deroga, nell'intero 2009 furono autorizzate 122,7 milioni di ore con un considerevole aumento del 335,5% rispetto all'anno precedente. A differenza del 2008 il settore maggiormente interessato dall'istituto in deroga fu quello dell'artigianato, destinatario di 55,5 milioni di ore (+934% rispetto al 2008). Seguirono poi, negli aumenti della Cassa in deroga, il settore industriale, con quasi 41 milioni di ore, ossia poco più del doppio rispetto a quelle autorizzate nel 2008 e quello del commercio per il quale furono autorizzate 24,8 milioni di ore (783% in più rispetto all'anno precedente).

L'aumento delle ore di Cassa integrazione complessivamente autorizzate proseguì anche nel 2010, quando raggiunse la cifra di 1.200 milioni (grafico 1). L'incremento rispetto al 2009 fu di quasi 285 milioni di ore (+31%), mentre rispetto al 2008 si registrò un aumento del 400%. A differenza dell'anno precedente, però, tale andamento non fu imputabile alla Cassa integrazione ordinaria del

Grafico 1. Ore autorizzate dal 2008 al 2010. Dati annuali



Fonte: elaborazioni su dati Inps - Osservatorio statistico

⁹ Con la crisi finanziaria emersero, quindi, nuove istanze di protezione di fronte alle quali i modelli tradizionali apparivano insufficienti, tuttavia alla luce di queste difficoltà il legislatore decise di ricorrere alla Cassa integrazione in deroga, sebbene evidenti postulati di giustizia distributiva avrebbero imposto una ristrutturazione complessiva alla ricerca di equilibri universalistici. La risposta non è stata la revisione, ma la valorizzazione del passato, senza compiere una organica e completa riforma, non riuscendo o non volendo vedere la palese necessità di un ripensamento globale dell'azione pubblica e del sistema delle tutele (Castellano 2010; Gragnoli 2013; Roccella 2012; Liso 2014).

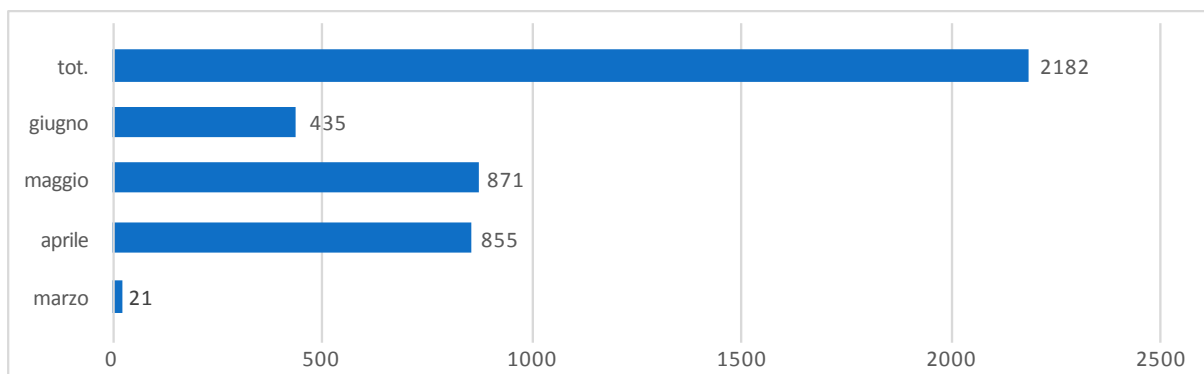
settore industriale, che invece si caratterizzò per una diminuzione delle ore autorizzate, piuttosto, il generale aumento delle ore di Cassa integrazione nel 2010 fu dovuto agli interventi straordinari e in deroga¹⁰.

Il bilancio complessivo degli interventi di sostegno reddituale nella crisi finanziaria conferma, quindi, come le misure si caratterizzarono per un utilizzo consistente degli strumenti contributivi della Cassa integrazione (ordinaria e straordinaria) continuando a fare affidamento in modo significativo anche sugli interventi in deroga, rifinanziati e autorizzati periodicamente mediante la fiscalità generale. Sebbene tale linea d'azione consentì di far fronte in qualche modo agli effetti della crisi, determinò anche cronici elementi nella struttura welfarista. Con l'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga si evidenziava e legittimava, infatti, un'incapacità delle istituzioni di procedere a una riforma organica del modello di sicurezza sociale in senso più universalistico. La deroga, così, da strumento eccezionale divenne regola, con effetti negativi di equilibrio, funzionalità e naturale revisione del sistema.

2. La crisi sanitaria del 2020 e le misure di sostegno al reddito dei lavoratori

La crisi economica scaturita a seguito dell'epidemia da Covid-19 è, per sua natura, strutturalmente diversa da quella del 2008 in termini di velocità di propagazione e di trasversalità dei settori colpiti. Come tale è stata trattata con misure molto più drastiche da parte del legislatore¹¹ rafforzando alcuni istituti già esistenti (Cassa integrazione guadagni), semplificando altri ammortizzatori sociali assicurativi non in costanza di rapporto di lavoro (NASpl, DIS-COLL) e introducendo indennizzi assistenziali generalizzati, una tantum (bonus) anche attraverso il Fondo per il reddito di ultima istanza¹². Per capire la diversa temporalità di sviluppo della crisi rispetto a quella finanziaria si pensi solo che il numero di ore di Cassa integrazione guadagni autorizzate nel solo mese di aprile 2020 è stato pari a 855,2 milioni, l'entità di tale numero è così elevata che risulta comparabile con il totale delle ore annue autorizzate nella precedente crisi economico-finanziaria per tutto il 2009. Complessivamente nei primi quattro mesi del 2020 sono state autorizzate circa 2 miliardi di ore (grafico 2).

Grafico 2. Serie mensile delle ore di integrazione salariale autorizzate per mese. Anno 2020 marzo-giugno (in milioni)



Fonte: elaborazioni su dati Inps 2000

10 Per quanto riguarda la Cassa integrazione straordinaria nell'intero 2010 furono autorizzate 485,4 milioni di ore, 124,6% in più rispetto all'anno precedente. I settori maggiormente interessati furono quello industriale (460 milioni di ore, 94,8% del totale), commerciale (16,6 milioni di ore, pari al 3,4% del totale) e edilizio (8,3 milioni di ore, ossia l'1,7% del totale). Relativamente alla Cassa integrazione in deroga nell'intero anno 2010 furono autorizzate 373,2 milioni di ore, 204% in più rispetto all'anno precedente, di cui 151,4 milioni per l'artigianato (+173% sul 2009), 121,9 milioni per il settore industriale (+201% rispetto al 2009), 92,8 milioni per quello del commercio (+274% rispetto all'anno precedente) e 5,8 milioni per l'edilizia (+737,5% sul 2009).

11 In particolare, attraverso il D.Lgs n. 18 del 17 marzo 2020 (Decreto Cura Italia), che introduce misure straordinarie di sostegno alle imprese in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale, assegno ordinario, cassa integrazione in deroga. Misure poi riconfermate dal successivo D.Lgs. n. 34 del 19 maggio 2020 (Decreto Rilancio).

12 Per una classificazione approfondita degli interventi si rimanda Bergamante *et al.* (2020).

Se analizziamo la distribuzione delle ore autorizzate per settore di attività economica, si osserva come il 57% è stato richiesto nei settori fermati dal DPCM del 22 marzo 2020, mentre il 43% è stato richiesto nei settori attivi, cosiddetti essenziali, segno che comunque anche queste attività hanno risentito del lockdown anche se indirettamente (mancanza di circolazione delle persone, caduta dell'indotto). Come mostra il grafico 3, circa il 63% delle ore sono state autorizzate nei settori commercio e trasporti, terziario professionale, alloggio e ristorazione, servizi alla persona, costruzioni. Il metalmeccanico da solo ha avuto il 14% delle ore concesse.

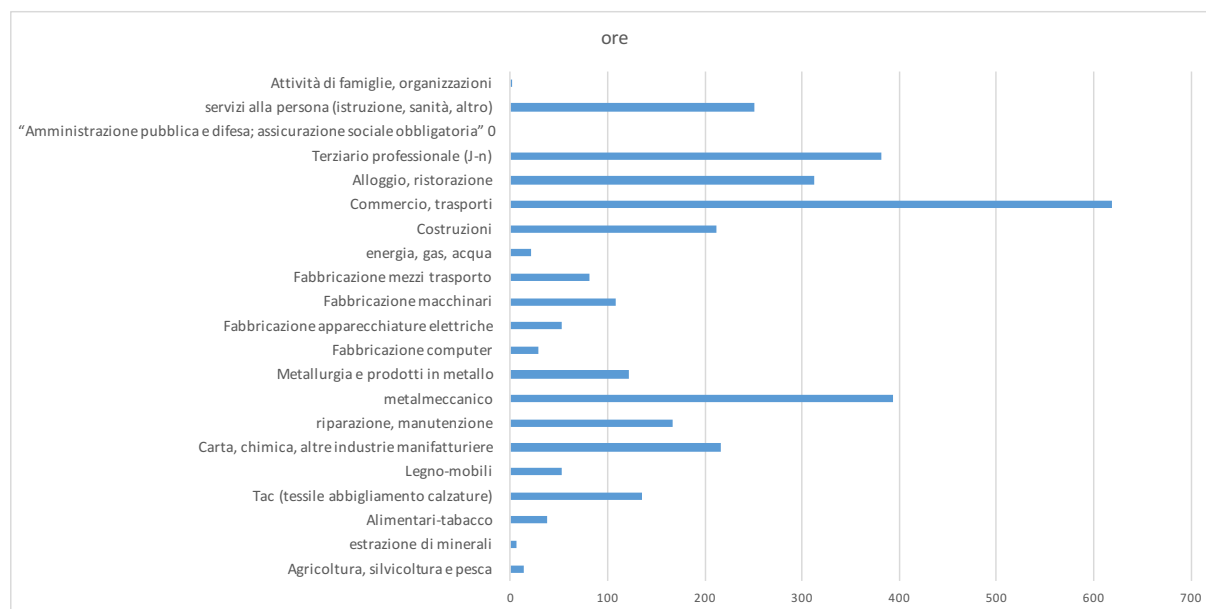
Analizzando le diverse tipologie di ore autorizzate per regione (CIG ordinaria, straordinaria e in deroga) notiamo subito la prevalenza dell'area geografica del Nord-Est, in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, non solo per l'ammontare delle ore, ma anche per l'enorme variazione percentuale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (grafico 4).

In particolare, il 56% delle ore totali sono state

autorizzate in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, regioni nelle quali si concentra la maggior parte delle attività produttive. In queste regioni la predominanza di richiesta della misura della Cassa integrazione appare caratterizzata da imprese industriali e dell'edilizia sostenute attraverso l'utilizzo della CIG ordinaria, a differenza ad esempio di altri contesti come il Lazio, dove il 67% delle ore è stato autorizzato con integrazioni salariali caratterizzate dalla Cassa in deroga, indice della presenza meno rilevante di aziende a carattere industriale.

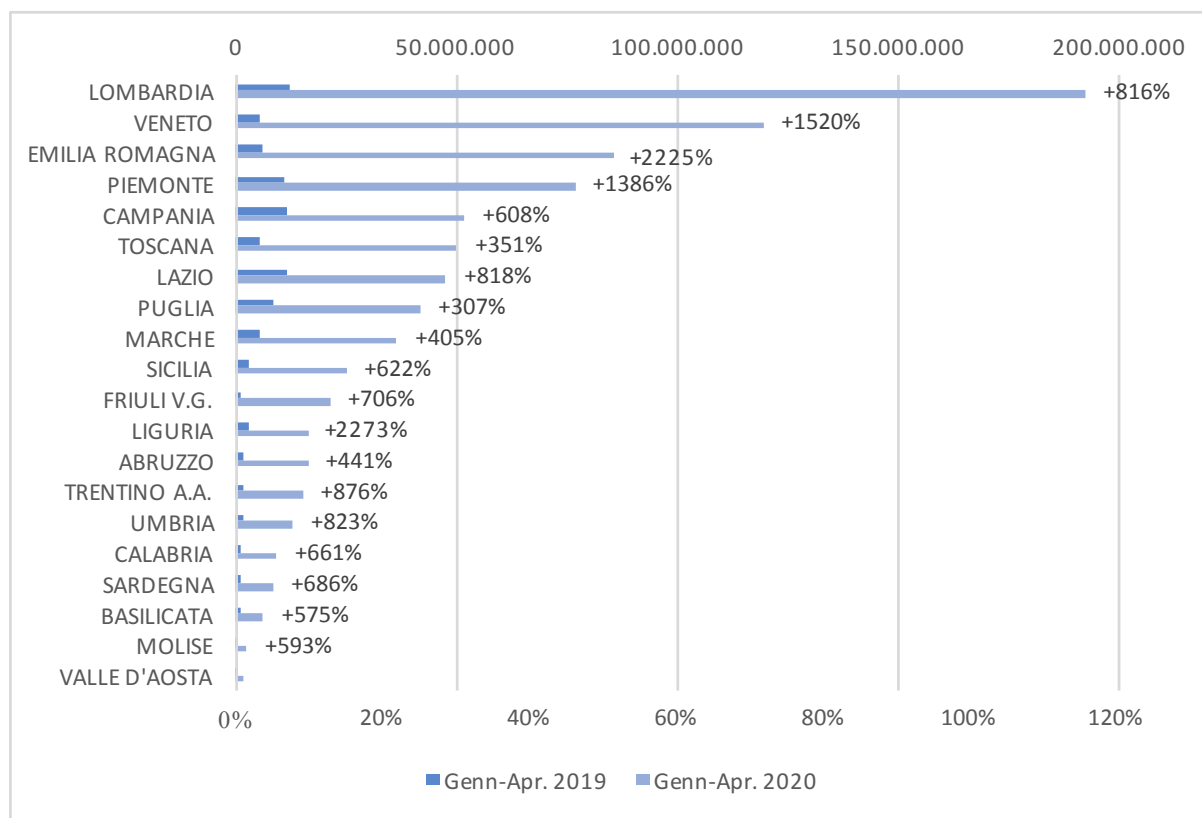
Accanto alle misure di sostegno assicurativo in costanza di rapporto di lavoro similari a quelle attuate nella crisi finanziaria, il Governo nell'emergenza sanitaria del 2020 ha introdotto azioni innovative, indennità e Fondo di ultima istanza, definibili come allocazioni pubbliche di reddito generalizzato¹³ e politiche pubbliche di sostegno reddituale di carattere non contributivo, trasversali alla relazione lavorativa dei soggetti destinatari (dipendente, autonomo). Tale regime sostitutivo reddituale è intervenuto a favore di sette categorie di lavoratori: 1) professionisti e

Grafico 3. Ore di integrazione salariale autorizzate dal 1° aprile al 31 agosto con causale Covid-19 per settore di attività economica. Anno 2020 (in milioni)



Fonte: elaborazioni su dati Inps 2000

13 Per un approfondimento sulla natura e origine delle diverse tipologie di allocazione pubbliche di reddito generalizzato si rimanda a Granaglia e Bolzoni (2016) che descrivono finalità e caratteristiche del Reddito di base, del Reddito minimo, del Reddito di cittadinanza, dell'imposta negativa, con un approfondito studio delle diverse declinazioni che ciascuna forma di supporto reddituale assistenziale generalizzato può assumere.

Grafico 4. Numero ore totali per regione autorizzate gennaio-aprile 2020/2019

Fonte: elaborazioni su dati Inps 2000

lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (parasubordinati); 2) lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Inps; 3) lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, stagionali appartenenti a settori differenti da quelli del turismo e degli stabilimenti termali; 4) lavoratori del settore agricolo; 5) lavoratori dello spettacolo; 6) lavoratori intermittenti; 7) autonomi occasionali, venditori a domicilio. Nell'insieme tali allocazioni generalizzate hanno riguardato più di quattro milioni di lavoratori italiani.

In riferimento alle caratteristiche anagrafiche dei sette gruppi di lavoratori autonomi e non standard destinatari di indennità, bonus e Fondo di ultima istanza si segnala come i professionisti/collaboratori presentino in larga prevalenza una età compresa tra 30 e 49 anni, così come i lavoratori dello spettacolo che hanno una stessa incidenza modale nella classe d'età centrale. Tra gli under 30 hanno una incidenza importante gli stagionali

(sia dei settori del turismo e delle terme che di settori differenti) e gli intermittenti. Infine, quasi un autonomo su due è nella terza classe di età, 50 anni e oltre. Da evidenziare l'elevato numero di lavoratori nati all'estero tra gli stagionali, soprattutto agricoli (tabella 1).

Il decreto di contrasto all'emergenza sanitaria, Decreto Rilancio, inoltre, riconfermando le indennità precedenti, ha introdotto un ulteriore strumento di sostegno reddituale generalizzato per i soggetti rimasti esclusi da tutte le misure precedenti il Reddito di emergenza (Rem)¹⁴, con una spesa potenziale di circa 1 miliardo di euro. Tali misure, sommate alla presenza di un intervento di allocazione pubblica generalizzata strutturale come il Reddito di cittadinanza (Rdc), rappresentano un insieme di interventi di sostegno reddituale trasversale alla condizione e posizione lavorativa, generalizzato e non contributivo, capace di assicurare regimi sostitutivi di reddito nella

14 I requisiti per l'accoglimento delle domande per il Rem sono caratterizzati da una minore rigidità rispetto a quelli per il Rdc; l'intenzione del legislatore è stata, infatti, proprio quella di 'allargare le maglie' dei requisiti per accogliere una platea più vasta di richiedenti in riferimento alle condizioni determinate dalla fase emergenziale.

Tabella 1. Indennità una tantum. Numero di beneficiari per categoria, classi di età, sesso, luogo di nascita. Pagamenti effettuati nel periodo aprile-agosto 2020

Categoria	under 30	30-49	50 e oltre	Totale	nati all'estero in %
Professionisti/collaboratori	63.106	233.497	115.409	412.012	8,7
Autonomi	172.679	1.330.445	1.341.360	2.844.484	9,4
Stagionali	79.407	105.189	61.319	245.915	23,5
Agricoli	77.180	267.934	207.902	553.016	31,4
Spettacolo	10.638	21.090	8.137	39.865	5,9
Intermittenti	13.984	9.534	5.026	28.544	13,8
Autonomi occasionali, venditori a domicilio	244	2.026	2.443	4.713	5,1
Totale	417.238	1.969.715	1.741.596	4.128.549	13,1

Fonte: elaborazione dati Inps 2000

crisi economica pandemica per milioni di italiani spesso coinvolti in forme lavorative marginali non inserite all'interno di nessun istituto assicurativo previdenziale. Misure completamente assenti nella crisi finanziaria del 2008-2009.

3. L'impatto delle misure di contrasto alle crisi sul mercato del lavoro

La crisi finanziaria del 2008-2009 e quella sanitaria del 2020 presentano caratteristiche quantitative e qualitative profondamente diverse. I tempi e i settori investiti, gli strumenti attuati per il loro contrasto sono stati solo in parte simili. Mentre nella crisi finanziaria si è risposto solo con strumenti tipici di un mercato del lavoro caratterizzato da sistemi produttivi centralizzati fordisti, con l'imprescindibilità di ricorrere massicciamente alla Cassa in deroga per arginare i nuovi bisogni emergenti, nella crisi post emergenza sanitaria l'evoluzione delle politiche di protezione presenta un quadro più complesso. Accanto allo strumento della Cassa integrazione si sono aggiunti sistemi di protezione collegati al modello della flexicurity (NASpl, DIS-COLL), e nuovi strumenti riferibili ai modelli di allocazione pubblica di reddito generalizzata: reddito minimo (Rdc, Rem) e reddito di base parziale contingente (indennità, bonus, Fondo di ultima istanza) (De Minicis 2019). Questa maggiore articolazione delle misure ha garantito una migliore copertura dei segmenti lavorativi esposti alla crisi e una maggiore tempestività nel produrre regimi sostitutivi di reddito. Colmando, anche se in modo parziale e frammentato, la mancanza di uno schema organico

di sostegno universale al reddito nel nostro Paese. L'estensione del sostegno reddituale pubblico per alcune tipologie di lavoro non standard sembra, infatti, aver attuato maggiormente una strategia definibile come *targeted measures to subgroups* (Ilsoe *et al.* 2021) piuttosto che definire un sistema universale di benefici per la disoccupazione. In tal modo si spiegano i continui interventi settoriali contingenti non inseriti all'interno di un quadro regolamentare sistemico strutturale. Nell'insieme, però, la diversa strutturazione delle tipologie di protezione reddituale attuate sembra anche aver differenziato l'espressione della crisi in relazione agli effetti prodotti sul mercato del lavoro. Se osserviamo, parametrando temporalmente, l'evoluzione dei tassi di disoccupazione nelle due crisi, questi seguono dinamiche differenziate (grafico 5).

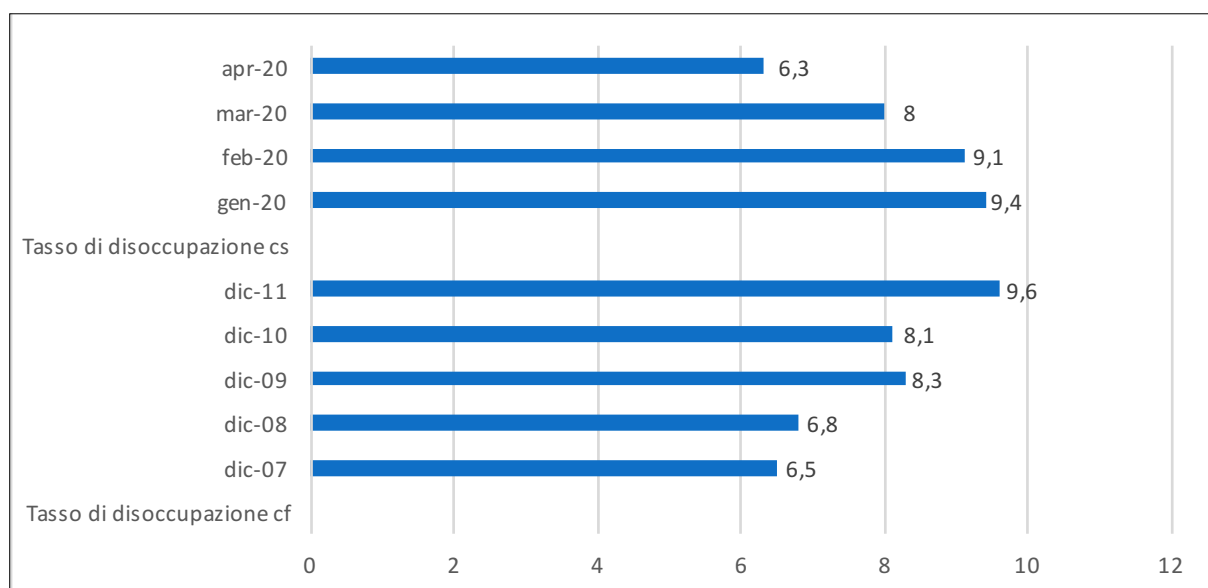
Nella crisi finanziaria si parte da un tasso intorno al 6,5% del 2007 per arrivare ad un tasso del 9,6% del 2011, mentre nella crisi sanitaria si passa da un tasso del 9,4% di gennaio 2020 per arrivare ad un tasso del 6,3% di aprile 2020. Appare evidente che il dato differenziato degli esiti delle due crisi sui livelli di disoccupazione è dato dalla dinamica contrapposta del numero degli inattivi prodotti, dei soggetti disoccupati che non cercano più una occupazione e determinano quindi un calo complessivo dei livelli di disoccupazione. Infatti, il tasso di inattività nelle due crisi si presenta fortemente diversificato (grafico 6).

Si evidenzia, così, come l'impatto nel mercato del lavoro nelle due crisi risulta articolato. Nella crisi finanziaria i livelli di disoccupazione sono aumentati mentre è rimasto stabile o aumentato il

numero dei soggetti in cerca di occupazione. Nella crisi del 2020, nel breve periodo, molti disoccupati hanno smesso di cercare lavoro, determinando una diminuzione dei livelli di disoccupazione. Perché questa differenziazione? Evidentemente tale processo è giustificabile per il differente carattere temporale e qualitativo delle due crisi.

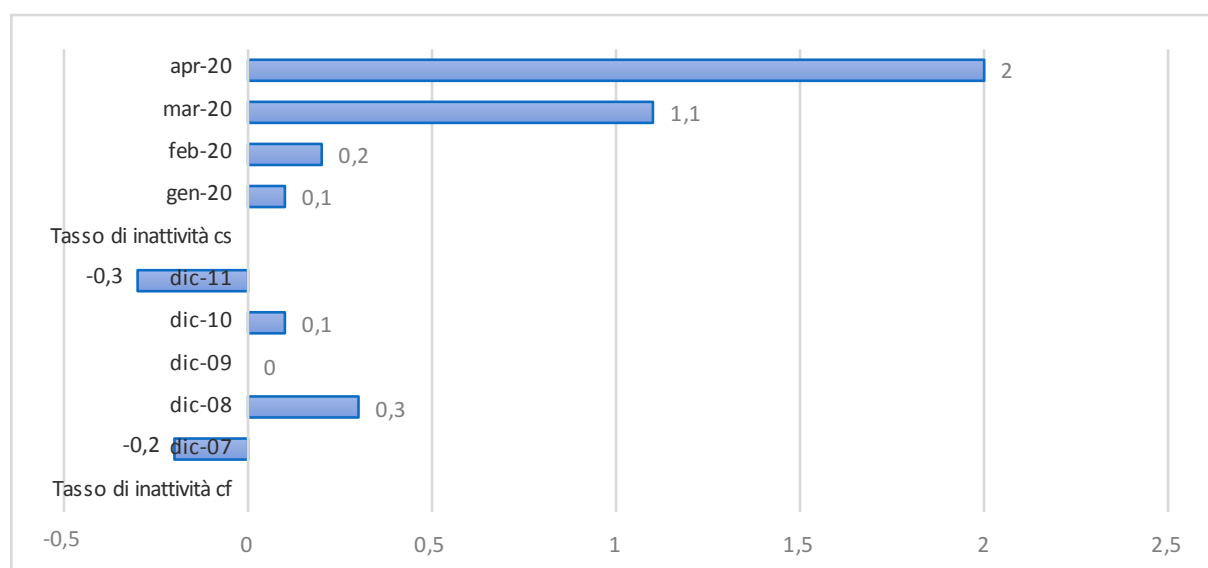
La finanziaria, endogena al sistema produttivo capitalistico, di lunga durata e non determinante il blocco delle attività e il distanziamento fisico. La sanitaria, con ragioni esogene al sistema produttivo capitalistico, caratterizzata da un dirompente impatto nel brevissimo periodo, determinante un blocco di tutte le attività comprese quelle della

Grafico 5. Andamento tassi di disoccupazione crisi finanziaria (cf) e crisi sanitaria (cs) in valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Istat 2000

Grafico 6. Tasso di inattività crisi finanziaria (cf) e crisi sanitaria (cs) variazioni in punti percentuali



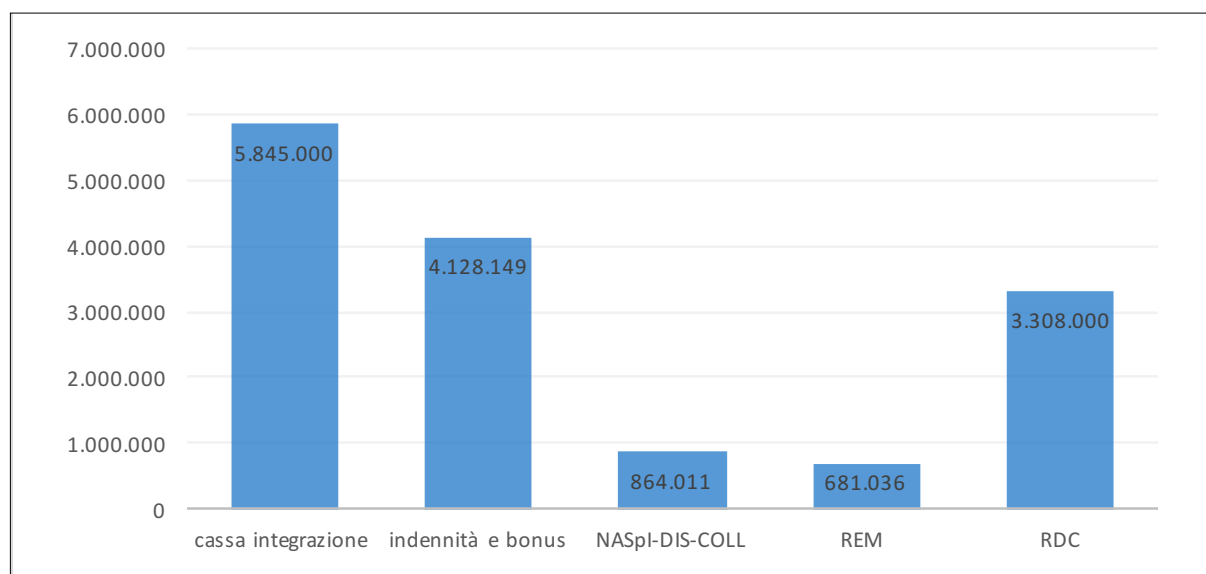
Fonte: elaborazioni su dati Istat 2000

ricerca di una occupazione in presenza. È pur vero, però, che le attività che determinano una evidente disponibilità al lavoro e la ricerca di una occupazione possono essere svolte anche on line. Una ragione, ulteriore, più profonda, può essere, allora, ricercata nella difformità degli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori presenti: mentre nella crisi del 2008 gli interventi erano unicamente quelli fordisti-keynesiani, nella crisi del 2020 sono state avviate ulteriori azioni di allocazione pubblica generalizzata di reddito, tra quelle emergenziali e quelle strutturali, in grado di sostenere a livello reddituale più di otto milioni di soggetti (grafico 7).

Questi interventi di garanzia generalizzata reddituale, pur non avendo determinato una tenuta dei livelli occupazionali dei lavoratori atipici – il calo occupazionale tendenziale è

attribuibile unicamente ai dipendenti temporanei (480mila in meno) e agli autonomi (192mila in meno) – potrebbero però aver definito, nel breve periodo, una minore necessità per i lavoratori contingenti di ricercare nell'immediato un'occupazione alternativa per ottenere reddito. Il dato congiunturale del tasso di inattività marzo-aprile 2020, se analizzato con maggiore dettaglio, evidenzia indirettamente, infatti, una possibile maggiore incidenza positiva delle allocazioni pubbliche generalizzate sulle componenti più marginalizzate, per tipo di occupazione e tipologia contrattuale, dalle protezioni offerte dal sistema ordinario di welfare¹⁵. La componente femminile presenta, infatti, un aumento di tale valore (2,3%) più alto di quella maschile (1,6%), così come da un punto di vista anagrafico, maggiori aumenti dei

Grafico 7. Misure di sostegno al reddito dei lavoratori presenti nella crisi sanitaria 2020. Prestazioni individuali accolte



Fonte: elaborazioni su dati Inps: per la Cassa integrazione dati al 19.06.2020; per le indennità e bonus dati aprile-agosto 2020; per NASpi-DIS-COLL dati gennaio-luglio 2020; per il Rem dati maggio-luglio 2020; per l'Rdc dati annuali 2020

15 Il netto calo dell'occupazione determina una flessione rilevante rispetto al mese di aprile 2019 (-2,1% pari a -497mila unità), verificata per entrambe le componenti di genere, per i dipendenti temporanei (-480mila), per gli autonomi (-192mila) e per tutte le classi d'età, con le uniche eccezioni degli over 50 e dei dipendenti permanenti (+175mila). Il tasso di occupazione scende di 1,1 punti percentuali (Istat 2020). Peraltro, tale andamento è confermato anche dai dati Istat riferibili a dicembre 2020 che indicano un persistente calo tendenziale degli occupati di 444mila unità rispetto allo stesso mese dell'anno precedente (Istat 2021). La caduta degli occupati conferma, ancora una volta, come la tendenza evidenziata riguarda infatti unicamente i lavoratori non standard, contingenti e autonomi. Il calo degli occupati, infatti, registrato nei dodici mesi non riguarda i lavoratori permanenti, che invece crescono dell'1%, ma soltanto i dipendenti a termine (-13,2%) e gli indipendenti (-4%). In tale sistematica difficoltà reddituale del lavoro non standard a subire gli effetti più acuti in termini quantitativi sono le componenti femminile e giovanile. Composte da soggetti maggiormente sottoposti a condizioni contrattuali flessibili e maggiormente occupati nei settori economici più esposti agli effetti della crisi pandemica: turismo, cura, ristorazione.

tassi di inattività sono registrabili nelle classi di età 15-24 e 25-34: la componente giovanile insieme a quella femminile subiscono con maggiore forza i danni occupazionali e reddituali provocati dalla crisi pandemica (Istat 2020). Inoltre, se è vero che nella crisi del 2008-2009 in assenza di ordinari strumenti reddituali generalizzati, il tasso di inattività non è aumentato, è anche vero che l'attivazione dei soggetti disoccupati è andata quasi sempre a vuoto, dinamica confermata dall'aumento continuo dei livelli di disoccupazione. Così, la maggior parte dei disoccupati atipici si è trovata nella crisi finanziaria non solo senza un reddito lavorativo, ma anche priva di qualsiasi ulteriore regime sostitutivo reddituale pubblico.

Conclusioni e proposte

L'articolo ha evidenziato, nella relazione tra crisi economica globale e contesto sociale italiano, una serie di effetti particolari che hanno impattato anche in maniera definitoria sul sistema di protezione sociale. Uno dei primi effetti è stato quello di stressare al massimo la struttura presente, sia nella prima che nella seconda crisi. Altro effetto è che la crisi ha evidenziato la frammentarietà degli interventi generata da una mancanza di un disegno organico di riorganizzazione del sistema alla luce delle nuove condizioni della produzione e del lavoro¹⁶, sottolineando la persistente dualizzazione del mercato del lavoro italiano (Barbieri *et al.* 2018). Il modello di sicurezza sociale è stato riarticolato non organicamente, ma sovrapponendo misure di diversa natura ideale. Così, dalla metà degli anni Novanta, prima con l'affermazione del mercato del lavoro flessibile e sicuro, rinsaldato dagli interventi

del 2012 e successivamente del 2015, poi, nel 2019, con l'introduzione di schemi assistenziali universali condizionati (Rdc)¹⁷, le misure diversificate di riconfigurazione del sistema di protezione del reddito dei lavoratori si sono addizionate tra loro nelle differenziate stagioni politiche. Cumulando una serie di azioni di diversa natura ideale (liberalizzazione del mercato del lavoro, definizione di misure di protezione reddituale transizionali, costruzione di strumenti di reddito minimo) all'unica organica struttura esistente, la Cassa integrazione guadagni. Ogni intervento introdotto, sembra, così, non essere stato posto in una condizione di organica connessione con quelli precedenti. Anche il tentativo di proporre strumenti più generalizzati di protezione reddituale del lavoro legati al modello ideale della flexsecurity (NASpI DIS-COLL) si è rilevato insufficiente di fronte alla crisi globale del 2020. Come testimoniato dalla difficoltà di indicare il numero di lavoratori coperti da tali interventi¹⁸ e la necessità di ulteriori ingenti misure di carattere emergenziale per fornire ristoro reddituale al lavoro atipico. Le critiche attuali al sistema di sostegni reddituali introdotti nel 2020 (Boeri e Perotti 2020) sono le stesse presenti nel 2008¹⁹: segmentazione, frammentarietà, dualizzazione, mancanza di uno strumento universale. La volontà di definire dispositivi tendenzialmente vicini a schemi universali si è rilevata una dinamica non pienamente soddisfacente. Come per le misure precedenti di protezione contro la disoccupazione, la NASpI e la DIS-COLL richiedono, infatti, la contemporanea presenza di principi quali quello lavorativo e contributivo che le allontanano da un chiaro schema di protezione universale (De Minicis

16 Paradossalmente il dibattito sembra essere ritornato ad un punto di partenza. Malgrado gli interventi di carattere previdenziale e assistenziale intercorsi, la mancanza di un disegno organico e integrato di riforma sembra riportarci alla fase di proposta formulata nel 1997 dalla Commissione Onofri in materia di ammortizzatori sociali. Proposta che auspicava un razionale ed equo sistema universalistico di protezione dei lavoratori sia nel caso di sospensione temporanea del lavoro, sia nel caso di perdita del posto di lavoro (Liso 2014).

17 Decreto-Legge n.4 del 28 gennaio 2019 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26

18 Per una descrizione dell'impatto delle nuove forme di assicurazione contro la disoccupazione di carattere contributivo (NASpI-DIS-COLL) si rimanda alla lettura di De Vincenzi e De Blasio (2020).

19 Il direttore dell'Associazione Artigiani e piccole imprese CGIA di Mestre, in un comunicato stampa del 29 marzo 2013, denuncia la necessità di allargare l'impiego di alcuni ammortizzatori sociali anche ai lavoratori autonomi; Zilio Grandi e Sferazza (2013) auspicano l'intervento di una nuova riforma che parta dalla considerazione di quella che è ormai l'effettiva composizione del mercato del lavoro e, in particolare, della segmentazione dello stesso, specie con riferimento al divario tra lavoratori garantiti e lavoratori atipici o flessibili, nella quale non solo la diversa tipologia dei contratti di lavoro, ma anche l'appartenenza settoriale e la dimensione dell'impresa non siano più condizioni preclusive dei diritti, ma soltanto meri elementi di differenziazione, poiché la rotta irrinunciabile non può che essere quella dell'estensione tendenzialmente universalistica delle tutele (Gabbini 2015).

2018b). La debolezza di questa normativa risente, così, della mancanza di una reale interpretazione della radicale natura episodica e della eterogeneità delle forme contrattuali contingenti²⁰, con l'idea di interpretare la molteplicità delle dimensioni lavorative occasionali come popolate da soggetti economicamente dipendenti, in grado di determinare un percorso lavorativo e previdenziale tangibile, simile a quello del lavoro tipico subordinato (Berton *et al.* 2009). Così, un effetto evidenziato chiaramente da entrambe le crisi è stato quello di rivelare l'incapacità del *trade-off* flessibilità/sicurezza attuale nell'affrontare efficacemente 'i mari tempestosi' delle crisi globali²¹. Molto più solide, ma parziali, si sono dimostrate le protezioni fordiste-keynesiane²². Vista l'incapacità del modello italiano di flexsecurity di difendere i profili reddituali dei lavoratori contingenti e l'insufficienza dello strumento fordista-keynesiano, il sistema di protezione sociale ha assunto forme accidentali, modellate non da un organico disegno riformatore, ma dalle 'mareggiate' della crisi economica globale. Questo si è verificato con l'estensione nella prima crisi della Cassa in deroga e con l'affermazione della moltitudine di indennità e bonus nella seconda. Entrambe le soluzioni hanno preso, inconsapevolmente, una stessa direzione, quella di atteggiarsi a strumenti di protezione reddituale universale. Così, questa

fase storica potrebbe fornire l'occasione per non ricadere nuovamente negli errori precedenti, procedendo ad una organica ridefinizione del modello di sicurezza sociale dei lavoratori, evitando ulteriori casuali stratificazioni. L'obiettivo potrebbe essere quello di definire una nuova struttura di protezione sociale razionalizzando le contingenti riconfigurazioni offerte dalle crisi degli anni Duemila, estendendo gli interventi contributivi di maggior consistenza, strutturando una unitaria allocazione pubblica reddituale generalizzata nel mercato del lavoro. Realizzando una interazione tra queste due concezioni ideali di protezione sociale si potrebbe definire un nuovo sistema in grado di non emigrare da una tendenziale centralità del lavoro (figura 1), ripercorrendo anche alcune importanti intuizioni che a metà degli anni Novanta furono elaborate dalla Commissione Onofri, intuizioni rimaste essenzialmente inevase²³.

Con la proposta rappresentata il sistema si riconfigurerebbe in due macro-tipologie di interventi di protezione sociale reddituale contro la disoccupazione. Il primo di carattere contributivo, l'indennità di disoccupazione, che richiederebbe, in modalità differenziata, la presenza di un minimo di requisiti contributivi e lavorativi. Tale azione ricomprenderebbe sia le misure di assicurazione contro la disoccupazione in costanza di rapporto di lavoro, sia quelle transizionali. Tale tipologia di

20 Interessante in tal senso il lavoro di Bertolini e Moiso (2020) in cui si evidenzia come l'incertezza reddituale derivante dal disallineamento tra lavoro e reddito o, meglio, tra salario e reddito abbia trasformato la mancanza reddituale da questione emergenziale a questione strutturale, ponendo spesso come questione sociale centrale nelle società contemporanee non quella del lavoro, ma quella della povertà.

21 Il lavoro di Tangian (2011) mediante un'attenta analisi comparativa basata su interessanti indicatori riferibili al mercato del lavoro e al contesto sociale ed economico scaturito dalla crisi, evidenzia come i Paesi europei con strutture di regolazione del mercato del lavoro meno flessibili e con ordinarie protezioni di carattere universale hanno saputo reagire meglio agli effetti della crisi economica finanziaria, sottolineando come la flexicurity sia una politica di regolazione del lavoro e delle organizzazioni produttive difficilmente adattabile ai momenti di crisi globali.

22 La CIG, seppure con i limiti temporali previsti, ha mostrato una sostanziale reattività nel contrastare gli effetti della crisi, a differenza, ad esempio, nella crisi del 2020, della NASpl, ma anche dei fondi di solidarietà. I fondi hanno rivelato un'evidente inadeguatezza derivante soprattutto dall'impianto generale per cui ciascun fondo non può assicurare prestazioni oltre il livello dei contributi complessivamente acquisiti.

23 In particolare, la Commissione riarticolava il sistema in senso universalistico con tre tipologie di misure sia di tipo assicurativo che assistenziale integrate tra loro: a) un intervento in caso di sospensione temporanea del lavoro basato sul meccanismo della CIG, a carattere assicurativo, in costanza del rapporto di lavoro, con costi ricadenti sulle categorie beneficiarie (datori di lavoro e lavoratori con percentuali da ripartire tra i due sulla base di accordi) e con prestazione a durata limitata in un determinato arco di tempo; b) un intervento assicurativo non in costanza del rapporto di lavoro: la prestazione avrebbe dovuto avere un collegamento con l'ammontare dei contributi versati ed essere decrescente, con temperamenti collegati a situazioni particolari (carichi familiari, età). La prestazione avrebbe dovuto essere subordinata a politiche di condizionalità e reinserimento lavorativo; c) un intervento ulteriore di carattere assistenziale da erogare dopo l'esaurimento delle precedenti prestazioni. La Commissione auspicava, inoltre, nel campo dell'assistenza, l'istituzione di un reddito minimo vitale per i soggetti in condizioni di particolare bisogno (Commissione Onofri 1997).

Figura 1. Protezione universalistica differenziata nel mercato del lavoro

intervento nel sostegno reddituale dei lavoratori riguarderebbe il lavoro salariato e il lavoro autonomo più strutturato.²⁴

La seconda tipologia di protezione reddituale, il sussidio del mercato del lavoro, avrebbe un carattere assistenziale, strutturando e unificando le diversificate contingenti indennità di protezione reddituale per i lavoratori non in grado di soddisfare principi contributivi. Sussidio riservato anche agli inoccupati e ai soggetti lavorativi che hanno superato i tempi di erogazione della indennità di disoccupazione contributiva. Il sussidio nel mercato del lavoro sarebbe testato in base ai mezzi. Le due tipologie di sostegno reddituale sarebbero riservate, inoltre, anche a soggetti occupati con part-time involontario, potenzialmente esposti a forme di povertà lavorativa (*working poor*), in questo caso l'importo del beneficiario sarebbe rettificato in base al reddito da lavoro percepito. Tale struttura, con la presenza di un sostegno di carattere contributivo modulabile con un altro fondato sulla fiscalità generale, oltre a garantire una dinamica di semplificazione e razionalizzazione del sistema, creerebbe una rete finale di sicurezza sociale per tutti i lavoratori. Il modello potrebbe essere gestito con un sistema di tecno-regolamentazione mediante una app personalizzata riservata a tutti i cittadini. In tal senso è interessante l'esperienza del Regno Unito attuativa dell'*Universal Credit*

(Millar e Bennet 2016; De Minicis 2019). Si tratta di una articolata misura di sostegno reddituale che riguarda lavoratori poveri (*working poor*), disoccupati, inoccupati, inattivi e studenti. Lo strumento agisce come supporto reddituale sia all'interno sia all'esterno del mercato del lavoro, ricomprendendo una serie di indennità precedentemente definite per gruppi (*Child Tax Credit, Housing Benefit, Income Support, Income-based, Jobseeker's Allowance, Income-related Employment, Support Allowance, Working Tax Credit*). Durante la pandemia è aumentata la quota di sostegno reddituale prevista nell'ambito dell'*Universal credit* e tutto il sistema è stato gestito attraverso un complesso modello informatizzato.

Su tale base, quindi, la complessiva riconfigurazione del sistema di protezione sociale italiano impatterebbe inevitabilmente anche sui modelli strutturati di reddito minimo esistenti – il Reddito di cittadinanza – comportando una necessaria integrazione tra le due misure (protezione universale differenziata nel mercato del lavoro, reddito minimo condizionato nella società). In tal senso le misure di sostegno reddituale condizionate a forme di reinserimento lavorativo dell'Rdc potrebbero essere riconfigurate nel sussidio nel mercato del lavoro, distinguendole da quelle puramente inclusive che nell'Rdc non

24 Già nella misura europea di definizione di un regime di sostegno reddituale per i lavoratori per la crisi sanitaria, SURE, si prevede il finanziamento di misure di *short-time work schemes* anche per il lavoro autonomo <https://bit.ly/3ujHvtz>.

prevedono la presenza di percorsi di reinserimento lavorativo, ma unicamente un sostegno economico, sociale, sanitario, culturale per soggetti al momento non attivabili. In parte tale complementarità tra sistemi assicurativi, assistenziali e di reddito minimo è già presente o si sta delineando in altri contesti europei (Francia, Spagna, Regno Unito, Germania, Paesi scandinavi) dove esistono diverse forme di integrazione tra un sistema assistenziale o contributivo di protezione reddituale nel mercato del lavoro e misure di reddito minimo per l'intera collettività, modelli di integrazione che hanno come obiettivo quello di estendere la protezione sociale ai lavoratori più marginalizzati e contingenti. Pensiamo ad esempio all'inserimento dei rider in Spagna nel sistema di protezione sociale contributivo del lavoro dipendente (De Minicis 2021), insieme alla quasi contemporanea approvazione di un Reddito minimo vitale²⁵ assistenziale per tutti i soggetti in condizioni di povertà (Claramunt e Moreno 2021) o alle diverse forme di correzione della flexicurity in Svezia, Norvegia, Finlandia per gli effetti della crisi sanitaria, con l'introduzione di misure di protezione meno basate sulla contribuzione assicurativa, più universali e generose (Ilsoe *et al.* 2021; De Minicis 2020).

Fino ad arrivare, nel caso finlandese, alla sperimentazione di un *partial basic income*, parzialmente sostitutivo delle indennità assicurative condizionanti (Bergamante e De Minicis 2019b; Kangas *et al.* 2019).

Anche l'esperienza di riordino del sistema di protezione sociale francese, finalizzata a garantire

copertura reddituale verso i soggetti lavorativi più contingenti e marginalizzati, prevede una forte complementarità tra interventi diversificati.

La Francia, infatti, presenta un sistema di protezione sociale basato sul principio dell'universalismo differenziato, con una combinazione di strumenti di assicurazione contro il rischio di disoccupazione collettivi e contributivi (*job based*) e alcuni strumenti di integrazione reddituale di diversa natura: di carattere assistenziale, basati su un'attestazione dei mezzi, o riferibili a modelli di reddito minimo (Carillo *et al.* 2019).

Tale complementarità e integrazione tra misure differenti consente di estendere i diritti di protezione sociale indipendentemente dallo status professionale dei lavoratori, trasformando i diritti professionali in diritti professionali universali, accessibili a tutti i lavoratori, al di là della loro specifica relazione lavorativa.

Nella logica internazionale di riforma ed estensione dei modelli di protezione sociale per ricomprendere le sempre più evidenti soggettività lavorative marginalizzate e limitare il fenomeno della intensa dualizzazione nel mercato del lavoro e nell'accesso al sistema welfaristico, non sembra, così, delinearsi una nuova contrapposizione ideale tra sistemi assicurativi *job based* (Crouch 2011; Tangian 2011) e modelli assistenziali universali *post-work society* (Srnicek-Williams 2016; Standing 2017), quanto piuttosto una armonica e ragionata complementarità tra queste diversificate politiche di protezione sociale, in grado di costituire insieme un nuovo modello di benessere e sicurezza sociale per tutti.

25 Strumento di sostegno reddituale generalizzato che, per i criteri di accesso previsti, appare più simile nel contesto italiano al Rem che all'Rdc.

Bibliografia

- Arpaia A., Curci N. (2010), *EU labour market behaviour during the great Recession*, European Economy Economic Papers n.405, Brussels, European Commission <<https://bit.ly/3nKcSLm>>
- Barba A., Pivetti M. (2009), Rising household debt. Its causes and macroeconomic implications. A long-period analysis, *Cambridge Journal of Economics*, 33, n.1, pp.113-137
- Barbieri P., Cutuli G., Scherer S. (2016), In-work poverty in un mercato del lavoro duale. Individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disegualianza sociale?, *Stato e mercato*, 3, n.114, pp.419-460
- Bergamante F., De Minicis M. (2019a), Genesi, affermazione e crisi del welfare capitalistico finanziario, *Economia & Lavoro*, 53, n.2, pp.101-118
- Bergamante F., De Minicis M. (2019b), *Dalla sperimentazione del Partial basic income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia*, FBK-IRVAPP Working Paper n.05, Trento, IRVAPP <<https://bit.ly/3vCvyPF>>
- Bergamante F., De Minicis M., Marucci M. (2020), *Emergenza sanitaria e misure di sostegno al reddito dei lavoratori in Italia*, Inapp Policy Brief n.18, Roma, Inapp <<https://bit.ly/2RITsA0>>
- Bertolini S., Moiso V. (2020), Lavoro atipico, discontinuità di reddito, welfare e accesso al credito: il modello italiano in Europa, *Stato e Mercato*, n.2, pp.359-384
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino
- Boeri T., Perotti R. (2020), La cura d'aprile che non cura. I limiti del decreto: l'unico modo di raggiungere tutti i lavoratori in difficoltà, e subito, è avere un unico strumento universale che sostituisca i 9 bonus esistenti, *la Repubblica*, 21 aprile <<https://bit.ly/3urVNzb>>
- Boyer R. (2010), Labour and the Global Financial Crisis, *Socio-Economic Review*, 8, n.2, pp.341-376
- Boutang Y.M. (2011), *Cognitive Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Busso S., Meo A. (2020), L'esercito dei nuovi poveri, rappresentazioni semplificate nel periodo dell'emergenza, in Cuono M., Barbera F., Ceretta M. (a cura di), *Emergenza Covid-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Roma, Carocci, pp.113-119
- Carcillo S., Goujard A., Hijzen A., Thewissen S. (2019), *Assessing recent reforms and policy directions in France*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n.227, Paris, OECD <<https://bit.ly/2Smzeqy>>
- Castellano U.A. (2010), Collegato lavoro e ammortizzatori sociali. Sempre in attesa della riforma, *Diritto dei Lavori*, IV, n.1, pp.61-64 <<https://bit.ly/3eRvuVs>>
- Claramunt C.O., Moreno J.F.A. (2020), The minimum vital income. The guaranteed income of an incomplete Welfare State, *Labos Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 1, n.3, pp.152-171
- Cingano F., Torrini R., Viviano E. (2010), *Il mercato del lavoro italiano durante la crisi*, Questioni di economia e finanza n.68, Roma, Banca d'Italia
- Commissione Onofri per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), *Relazione finale. 28 febbraio 1997*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri <<https://bit.ly/3ebp1Wm>>
- Crouch C. (2011), *The Strange NonDeath of Neoliberalism*, Cambridge, Polity Press
- Crouch C. (2009), Privatised Keynesianism. An Unacknowledged Policy Regime, *The British Journal of Politics, and International Relations*, 11, n.3, pp.382-399 <<https://bit.ly/2QOT6ly>>
- Crouch C., Streek W. (1996), *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity*, New York, Sage Publications
- D'Amuri F. (2011), The Impact of the Great Recession on the Italian Labour Market, in Immervoll H., Peichl A., Tatsiramos K. (eds.), *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited, pp.155-180
- De Minicis M. (2021), Così la Spagna risolve il rebus dei rider, *Lavoce.info*, 29 marzo <<https://bit.ly/3vKn2hP>>
- De Minicis M. (2020), È l'ora del reddito di base, *Lavoce.info*, 4 maggio <<https://bit.ly/2QQbEly>>
- De Minicis M. (2019), *Povert , lavoro, reddito nella produzione post-Fordista digitalizzata*, in Croce C., Zucca A., Prevete R. (a cura di), *Porte Girevoli. Contributi di ricerca e buone pratiche sul lavoro marginale e le nuove vulnerabilit  sociali*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
- De Minicis M. (2018a), *Flexicurity e indebitamento, un'analisi multidimensionale*, Quaderni di Rassegna Sindacale n.1, Roma, Ediesse
- De Minicis M. (2018b), Precariato e politiche sociali. Quali soluzioni? *Economia e politica*, 27 agosto <<https://bit.ly/3nHrlHR>>
- De Vincenzi R., De Blasio G. (2020), *La disoccupazione amministrativa. Prestazioni di sostegno al reddito, copertura e persistenza*, WorkINPS Papers n.29, Roma, Inps <<https://bit.ly/2Rqb0ej>>
- Gabbin L. (2015), *La cassa integrazione guadagni negli anni della crisi economico-finanziaria*, Venezia, Universit  Ca' Foscari
- Gragnoles E. (2012), Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, Atti del XVII Congresso *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Pisa, 7-9 giugno <<https://bit.ly/3aYPjcp>>
- Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse
- Ilse A., Larsen T.P. (eds.) (2021), *Non-standard work in the Nordics. Troubled waters under the still surface*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers <<https://bit.ly/3xCVSuO>>

- Inps (2020a), *Decreto "Cura Italia" Indennità 600 euro. Report 19 giugno 2020*, Statistiche in Breve, Roma, Inps <<https://bit.ly/33edRtu>>
- Inps (2020b), *Inps tra emergenza e rilancio. XIX rapporto annuale*, Roma, Inps <<https://bit.ly/3eRkyqT>>
- Istat (2020), *Aprile 2020. Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, Statistiche flash, 3 giugno <<https://bit.ly/3uttiQQ>>
- Istat (2021), *Dicembre 2020. Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, Statistiche flash, 1 febbraio <<https://bit.ly/3vSACQj>>
- Kangas O., Jauhiainen S., Simanainen M., Ylikännö M. (eds.) (2019), *The basic income experiment 2017-2018 in Finland. Preliminary results*, Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health <<https://bit.ly/3vEUKoS>>
- Koch M. (2006), *Roads to Post-Fordism. Labour markets and social structures in Europe*, London, Routledge
- Liso F. (2014), Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, pp.287-324
- Millar J., Bennet F. (2017), Universal Credit. Assumptions, Contradictions and Virtual Reality, *Social Policy and Society*, 16, n.2, pp.169-182
- Reich R.B. (1992), *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York, Vintage Books
- Roccella M. (2010), *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino
- Srnicek N., Williams A. (2016), *Inventing the Future. Postcapitalism and a World Without Work*, London, Verso
- Supiot A. (1999), The transformation of work and the future of labour law in Europe. A multidisciplinary perspective, *International Labour Review*, 138, n.1, pp.31-46
- Standing G. (2017), *Basic Income. And How We Can Make It Happen*, London, Pelican Books
- Tangian A. (2011), *Flexicurity and Political Philosophy*, New York, Nova Science Publishers
- Tridico P. (2009), *Flessibilità, sicurezza e ammortizzatori sociali in Italia*, Working Papers n.107, Dipartimento di Economia, Roma, Università degli studi Roma Tre <<https://bit.ly/3aZCVZQ>>
- Womack J.P., Jones D.T., Ross D. (1990), *The Machine that Changed the World. The Story of Lean Production - Toyotà's Secret Weapon in the Global Car Wars that is Revolutionizing World Industry*, New York, Free Press
- Zilio Grandi G., Sferrazza M. (2013), Riforma degli ammortizzatori sociali e misure anticrisi, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Torino, Giappichelli, vol.II, pp.529-620

Massimo De Minicis

m.deminicis@inapp.org

Ricercatore Inapp si occupa di welfare, mercato del lavoro, indebitamento privato, precariato, populismo, reddito minimo, reddito di base. Oggetto delle sue ricerche è anche lo studio del ciclo della produzione e del lavoro nelle *platform work*. Fra le pubblicazioni recenti: *Così la Spagna risolve il rebus dei rider*, *lavoce.info*, 29 marzo 2021; *Estendere la protezione sociale nella pandemia: l'approccio integrato dell'esperienza spagnola*, *Economia e politica*, 2021. Profilo Scholar: <https://bit.ly/35IXWL4>.

Scaffale

Il lavoro nella learning society: la sfida delle competenze

Emanuela Proietti – Roma, Romatre-Press, 2020, pp.173

A partire dall'analisi degli sviluppi teorici che hanno ridefinito il ruolo dei sistemi nazionali di istruzione e formazione nell'ambito più generale delle politiche del welfare, il saggio ricostruisce l'evoluzione delle strategie comunitarie che hanno ispirato tutti i più importanti interventi di riforma varati nel corso dell'ultimo ventennio nei Paesi membri. Come in altri lavori, l'analisi dei provvedimenti e degli atti di indirizzo dell'UE è supportata da dati quantitativi che ne illustrano successi e fallimenti ma in questo caso, procedendo parallelamente alla restituzione degli spunti più interessanti della contemporanea riflessione teorica, essa rappresenta solo un valido supporto ad una critica politica e culturale che non perde mai di tensione e profondità e che, in ultima analisi, conferisce il carattere distintivo al volume.

In tal senso, l'uso manieristico e formulare di teorie, concetti e termini che si riscontra sovente nei documenti comunitari, la cui apparente neutralità tecnica ne cela i concreti fondamenti politico-sociali, viene svelato con efficacia e disincanto. Ciò riguarda anche le stesse "retoriche della *learning society*, che nascondono una economicizzazione dell'apprendimento e una sua desocializzazione ed esprimono un fenomeno che in ultima analisi si modula e si innesta in modi nuovi su oppressioni e su disuguaglianze storiche (...) in un contesto nel quale il passaggio dalla protezione sociale passiva all'attivazione è risultato essere molto più problematico di quanto previsto". Nella costruzione delle nuove forme del welfare si tratterà invece, "riprendendo Amartya Sen, di andare oltre la nozione di capitale umano, dopo averne riconosciuto tutta la rilevanza e portata, assumendo la prospettiva di un *welfare delle capacitazioni*, cioè della possibilità individuale e collettiva di *agire il diritto ad apprendere*, più che un semplice *welfare delle competenze*". Sarà necessaria in questo senso "un'educazione alla cittadinanza critica che sia in grado di ispirare i valori di partecipazione sociale, civile e interculturale e che non confonda tali valori con le pressioni del mercato e sappia svincolarsi da un'eccessiva enfasi sulle competenze, sulla valutazione, sulla certificazione e sulla misurabilità". Il largo uso (e le buone scelte) che l'Autrice fa delle fonti del dibattito teorico, ci fornisce così un flusso continuo di spunti, suggestioni e tracce che stimolano e guidano verso ulteriori percorsi di approfondimento e studio.



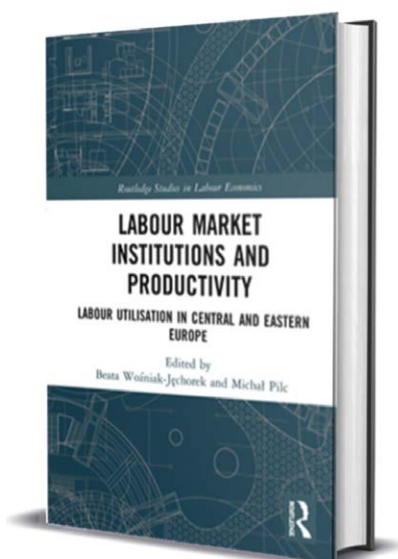
Domenico Nobili

Ricercatore INAPP

Labour Market Institutions and Productivity. Labour Utilisation in Central and Eastern Europe

Beata Woźniak-Jęchorek, Michał Pilc (eds.) – London, New York, Routledge, 2020, pp.338

The economic importance of labour market institutions is not only limited to determining the level of unemployment and underemployment over the business cycle, but more broadly can be defined as shaping the relationship between human labour and wealth. The book uses this broad perspective to analyse the labour market institutions in Central and Eastern Europe (CEE). It asks whether these institutions can facilitate the labour utilisation in CEE countries above the level characteristic for Western European states and, in consequence, provide support in these countries to overcome the risk of falling into a middle-income trap. What is worth highlighting, the labour utilisation is defined more broadly in the book than in many other publications and by the OECD. The employed definition encompasses both quantitative and qualitative aspects and states that labour utilisation is a contribution of human labour to GDP. As a result, the book, apart from focusing on the number of hours worked per capita as the main variable, analyses also the utilisation of the population's skills in the economy. The book consists of 12 chapters written by 21 authors from various countries. It is divided into two parts according to the geographical scope and the applied methods: cross-country analyses and case studies. The first part compares the labour market regulations and quantitative aspects of labour utilisation between CEE and EU-15 countries (1st chapter), verifies which institutional factors explain a cross-country variation in firm-sponsored training among young workers in Europe (2nd chapter), and illustrates the differences in skills utilisation in Western European and post-socialist countries using the individual data on wages (3rd chapter). It also employs the survey data on societal preferences to explain the differences in unemployment benefits systems in CEE and EU-15 states and examines the pattern between the part-time employment and labour utilisation in CEE region (4th and 5th chapter respectively). The second part identifies the drivers of the expansion of precarious employment in Poland (6th chapter), analyses the gender disproportions in skills utilisation in Estonia (7th chapter), and assesses the situation of the returning migrants in the Lithuanian labour market (8th chapter). Furthermore, it discusses the developments of minimum wage policy in Slovenia and assesses whether old-age pension systems facilitate keeping labour utilisation of older people at the high level in the Czech Republic and Poland (9th and 10th chapter respectively). Finally, it evaluates how the public employment services are successful in integrating unemployed in the Czech Republic and investigates the impact of wage bargaining decentralisation on labour utilisation in Bulgaria and Poland (11th and 12th chapter). Thus, the book covers a wide spectrum of labour market institutions in countries that still differ in many aspects from the Western European economies. As such, it may appeal not only to labour economics, but also to readers interested in comparative economics and policymakers.



Lukasz Arendt

PhD Associate Professor, University of Lodz

Nella fine è l'inizio. In che mondo vivremo

Chiara Giaccardi, Mauro Magatti – Bologna, Il Mulino, 2020, pp.185

La crisi nata dalla pandemia può diventare l'inizio di un tempo nuovo, ma servono politiche e istituzioni capaci di porsi domande e di non lasciare indietro nessuno. Come cambiare, in modo da rendere questo momento l'occasione per una rigenerazione? In tempo di crisi quello che ci può salvare è la domanda. Questo libro non dà risposte, precisano i due Autori, sociologi e docenti presso l'Università Cattolica di Milano, ma prova a districare i tanti fili che si stanno ingarbugliando in questi tempi così difficili. E lo fa analizzando il modo in cui la pandemia impatta sulla società che ha trovato, sui suoi punti di forza e di debolezza, sui suoi paradossi, riconoscendo così nuovi intrecci che si stanno formando e vie possibili verso il mondo di domani. Il trauma subito è una ferita ma anche una feritoia che mette in moto la nostra capacità di pensare e preparare un avvenire; è rottura, metamorfosi e rivelazione. Quella che è una sciagura può diventare una catastrofe vitale, riprendendo un ossimoro usato da Ernesto De Martino. Pensavamo di essere invincibili. Eravamo convinti che con le nostre tecnologie non avremmo conosciuto inciampi, la fragilità ci disturbava e il dolore era un sentimento da nascondere. Oggi siamo diventati tutti più fragili, perché il virus ha colpito senza distinzioni e in ogni parte del globo terrestre. Ora, per guardare avanti dobbiamo pensare che crescere non significhi solo avere più innovazione tecnologica. Si parla spesso di innovazione tecnologica e quasi mai di trasformazione politica. Una trasformazione autentica è possibile attraverso le direttrici indicate dall'Europa per la ripartenza, sostenibilità e digitalizzazione, ma anche formazione e condivisione. Occorre puntare e investire sull'educazione delle persone e sulle loro qualità, ma soprattutto occorre cambiare schema, essere disposti a modificare il nostro linguaggio e le nostre categorie, lavorare per creare valore insieme, un valore economico sì, ma anche sociale culturale, ambientale, istituzionale. La nostra società non è una macchina da riparare, ma un organismo che ha bisogno di rigenerarsi. E ora, ci suggeriscono gli Autori, abbiamo la ragionevole speranza che sia possibile farlo. Una speranza che, come dice Vaclav Havel, non è la convinzione che una cosa andrà a finire bene, ma la certezza che quella cosa ha un senso, indipendentemente da come andrà a finire. La speranza non è quindi dire che andrà tutto bene ma una virtù da praticare. Il libro è un invito a non sprecare questo momento, un richiamo al coraggio e alla resistenza, all'impegno fatto di responsabilità e umanità, non pensando il futuro in funzione del presente, ma il presente in funzione del futuro che vogliamo.



Laura Evangelista

Ricercatrice INAPP

Caccia all'untore. L'economia al tempo del Coronavirus

Nicola Acocella – Roma, Castelvevchi, 2020, pp.126

Titolo accattivante per questa monografia che analizza le molteplici conseguenze dell'insorgere della pandemia, sia a livello nazionale che globale. Utilizzando un linguaggio chiaro e comprensibile l'Autore riesce nel difficile compito di fornire in un numero contenuto di pagine una panoramica esaustiva di un fenomeno nel pieno della sua evoluzione.

Nel saggio si traccia il percorso della pandemia, dalla sua origine in Cina alla fine del dicembre 2019, alla diffusione in Italia, primo Paese in Europa inizialmente per numero di contagi. Segue un excursus dall'emergenza sanitaria alla crisi economica, con la presentazione delle misure adottate dal Governo italiano a sostegno del sistema sanitario, delle famiglie e delle imprese colpite dalla crisi, e di quelle previste dalla Commissione europea.

Si osserva come i Paesi europei abbiano agito in ordine sparso nel cercare di contrastare la pandemia e si ipotizzano gli scenari economici a venire, anche in base agli esiti futuri del diffondersi del contagio. Si considerano gli sforzi della ricerca scientifica al fine dell'ottenimento di un vaccino e i problemi derivanti dalla brevettabilità dei farmaci, che ne rendono più difficile l'utilizzo su vasta scala, auspicando l'intervento di un soggetto pubblico internazionale per calmierare i prezzi. Vengono delineati i possibili scenari sociali ed economici futuri in considerazione del fatto che il diffondersi della pandemia ha contribuito ad accentuare problemi preesistenti nella crescita economica dei vari Paesi, oltre ad avere un notevole peso sulla definizione dell'assetto politico europeo e internazionale futuro. Infine, e sulla base degli studi esistenti l'Autore si interroga sulla possibile durata della pandemia, soffermandosi sul paradosso per cui "l'intensità dell'epidemia dipende dalla fiducia delle persone nelle autorità politiche, ma a sua volta la fiducia dipende dall'intensità dell'epidemia".



Maria Parente

Ricercatrice INAPP

Per proporre un articolo

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese. Gli articoli devono essere inviati in formato word all'indirizzo di posta elettronica sinappsi@inapp.org.

I testi vanno corredati con la scheda di accompagnamento contenente la dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (<https://bit.ly/3cjd3sz>) e dagli allegati (vedi infra).

Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (*double blind peer review*, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti). Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le auto-citazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate. Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali. La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

Dimensione e criteri di stesura dei testi:

- pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 50 caratteri, eventuale sottotitolo max 70 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri;
- paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;

- note esplicative inserite a pie' di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento della citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche);
- lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

Allegati

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/ trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato .excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

Norme bibliografiche

Requisiti della bibliografia

- deve essere unica e collocata alla fine del lavoro;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere l'ordine alfabetico per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e l'ordine cronologico di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

Monografie

Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico.

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, Titolo del periodico/rivista in corsivo, annata¹, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

¹ Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato.
Fonte <http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>

Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

Giurisprudenza

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

Legislazione

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il). È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <<https://bitly.com/>> per la trasformazione.

ESEMPI

Monografie

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA <[https:// bit.ly/2RR3BDA](https://bit.ly/2RR3BDA)>

Articoli di riviste/periodici

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 DOI 10.1007/s11077-016-9256-y

Estratti da monografie

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

TESTI INAPP**Monografie**

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

Paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

Sinapsi

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.5-7

Letteratura grigia

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* <https://bit.ly/2DeDsGv>

Giurisprudenza**Corte Costituzionale**

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564

Cass. pen, sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

Corte dei conti

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

Pretura

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze, in *Racc.*, 1978, p.453

Corte internazionale di Giustizia

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

Corte penale internazionale

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

Corte europea dei Diritti dell'Uomo

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia

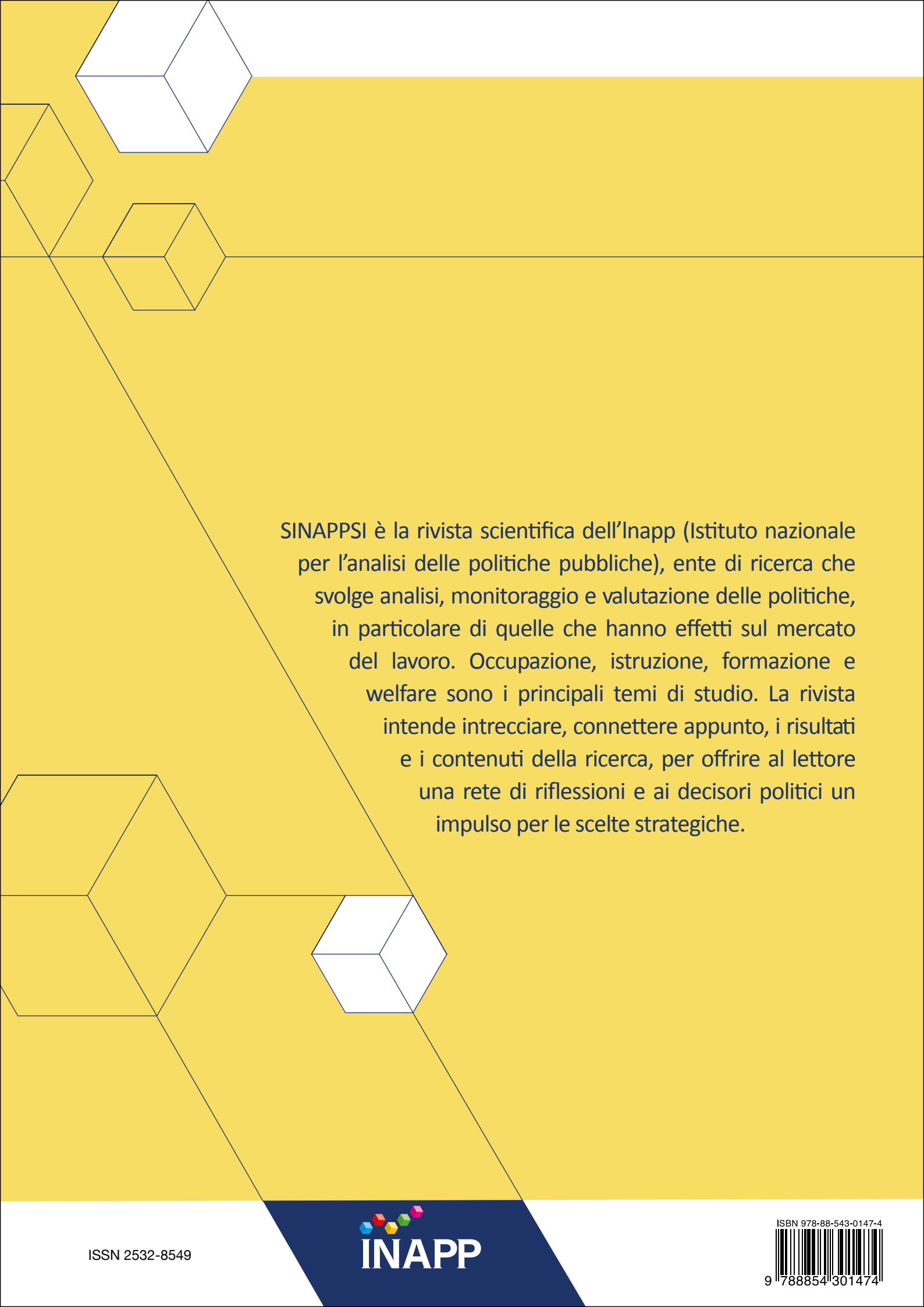
C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

Legislazione

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

Risorse elettroniche

Guarascio D., Sacchi S. (2017), Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro, Roma, Inapp
<<https://bit.ly/2Mht4kd>>



SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro. Occupazione, istruzione, formazione e welfare sono i principali temi di studio. La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca, per offrire al lettore una rete di riflessioni e ai decisori politici un impulso per le scelte strategiche.

ISSN 2532-8549



INAPP

ISBN 978-88-543-0147-4



9 788854 301474