

Welfare, economia, territorio. Quali regimi di crescita nelle regioni italiane?

Tesi di dottorato in Scienze Sociali Applicate
XXXV ciclo

Candidato
Anna Villa

Supervisor
Prof. Andrea Ciarini



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

INDICE

INTRODUZIONE 6

1 SISTEMI DI WELFARE E STRATEGIE DI CRESCITA: DALL'INVESTIMENTO SOCIALE AI REGIMI DI CRESCITA 14

1.1 LE POLITICHE SOCIALI COME FATTORE PRODUTTIVO: L'APPROCCIO DELL'INVESTIMENTO SOCIALE	14
1.1.1 LE TRE ERE DEL WELFARE, LE ORIGINI DELL'IS E GLI AVANZAMENTI TEORICI	14
1.1.2 L'INVESTIMENTO SOCIALE E L'AGENDA SOCIALE EUROPEA	21
1.1.3 CRITICHE E QUESTIONI RILEVANTI	26
1.2 I FONDAMENTI DELL'APPROCCIO DEI REGIMI DI CRESCITA	32
1.2.1 IL DIBATTITO SULLE VARIETÀ DEI CAPITALISMI	32
1.2.2 I MODELLI DI CRESCITA	38
1.2.3 I REGIMI DI CRESCITA	43
1.3 REGIMI DI CRESCITA REGIONALI: INQUADRAMENTO DEL LAVORO	50

2 LA CONFIGURAZIONE DEL WELFARE REGIONALE FRA INVESTIMENTO E PROTEZIONE SOCIALE 56

2.1 IL MODELLO SOCIALE ITALIANO FRA WELFARE MEDITERRANEO, CONTINENTALE E (POCO) INVESTIMENTO SOCIALE	56
2.1.1 L'ITALIA NELLA LETTERATURA COMPARATA SUI REGIMI DI WELFARE	56
2.1.2 L'ITALIA E L'INVESTIMENTO SOCIALE	59
2.1.3 DISPARITÀ E REGIMI DI WELFARE TERRITORIALE IN ITALIA	63
2.2 INVESTIMENTO E PROTEZIONE SOCIALE NELLE REGIONI ITALIANE: DATI E METODO	67
2.2.1 SERVIZI SOCIALI E DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA	68
2.2.2 FILIERA LUNGA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	70
2.2.3 LAVORO E SERVIZI PER L'IMPIEGO	74
2.2.4 WELFARE COMPENSATIVO	77
2.2.5 METODO	80
2.3 LE ASIMMETRIE TERRITORIALI DI WELFARE TRA INVESTIMENTO SOCIALE E ASSETTI COMPENSATIVI	82
2.3.1 L'OFFERTA DI SERVIZI SOCIALI E PER LA PRIMA INFANZIA	82
2.3.2 LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	90
2.3.3 I SERVIZI PER IL LAVORO	98
2.3.4 IL WELFARE COMPENSATIVO	107
2.3.5 I MODELLI DI WELFARE NELLE REGIONI ITALIANE	111

3 DOMANDA AGGREGATA E MOTORI DELLA CRESCITA: L'ITALIA E LE SUE REGIONI **116**

3.1 IL CAPITALISMO ITALIANO FRA MODELLO MEDITERRANEO E "REGIONALIZED CAPITALISM"	116
3.1.1 L'ITALIA NEGLI STUDI SUI MODELLI DI CAPITALISMO, DALLE VOC AI MODELLI DI CRESCITA	116
3.1.2 DISPARITÀ TERRITORIALI E CAPITALISMO REGIONALIZZATO	123
3.2 UN'ANALISI REGIONALE DELLA DOMANDA AGGREGATA E DEI MOTORI DELLA CRESCITA: DATI E FONTI	128
3.2.1 LE COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA	129
3.2.2 I MOTORI DELLA CRESCITA	132
3.3 LE CONFIGURAZIONI TERRITORIALI DEI MODELLI DI CRESCITA: DOMANDA AGGREGATA E SISTEMA PRODUTTIVO	135
3.3.1 LA DOMANDA AGGREGATA	135
3.3.2 I MOTORI DELLA CRESCITA	145

4 I REGIMI DI CRESCITA REGIONALI: UN TENTATIVO DI SINTESI E QUALCHE PROSPETTIVA **153**

4.1 I REGIMI DI CRESCITA REGIONALI	153
4.1.1 METODO	153
4.1.2 QUANTI REGIMI DI CRESCITA?	155
4.2 LE CARATTERISTICHE ECONOMICHE E SOCIALI DEI REGIMI DI CRESCITA	165
4.2.1 LA PERFORMANCE ECONOMICA E LA COMPETITIVITÀ	165
4.2.2 REGIMI DI CRESCITA E INCLUSIONE SOCIALE	171
4.3 I NODI DEL REGIME DI CRESCITA ALLA LUCE DEL PNRR	180
4.2.3 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA: ECONOMIA, LAVORO, VULNERABILITÀ	180
4.2.4 IL PNRR: VERSO UN NUOVO REGIME DI CRESCITA PER L'ITALIA E I SUOI TERRITORI?	186

CONCLUSIONI **196**

BIBLIOGRAFIA **203**

RINGRAZIAMENTI **219**

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1.1 - MOLTIPLICATORE DEL CICLO DI VITA DEGLI INVESTIMENTI SOCIALI	20
FIGURA 1.2 - I CINQUE REGIMI DI CRESCITA IDENTIFICATI DA HSSSEL E PALIER.....	48
FIGURA 2.1 – INDICATORI RELATIVI ALLA SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI: SPESA PRO-CAPITE, QUOTA DI SPESA FINANZIATA A LIVELLO LOCALE, SPESA PRO-CAPITE NELL’ AREA FAMIGLIA E MINORI. EURO (SPESA) E VALORI PERCENTUALI.	84
FIGURA 2.2 – INDICATORI SULLA DIFFUSIONE DEI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA: COPERTURA COMUNALE, POSTI OFFERTI PER 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI (TOTALI E NEI SERVIZI A TITOLARITÀ PUBBLICA). VALORI PERCENTUALI.	88
FIGURA 2.3 – SPESA PRO-CAPITE DEL SPA NEL SETTORE FORMAZIONE (PER PERSONA NELLE FORZE DI LAVORO 20-64 ANNI). EURO. ANNI 2015-2019.....	92
FIGURA 2.4 – CORSI DI IEFP PER 1000 GIOVANI (A) E CORSI IEFP IN MODALITÀ DUALE NELLE ISTITUZIONI FORMATIVE PER 10MILA GIOVANI (B) FINO A 24 ANNI CON LICENZA MEDIA. AF. 2019/2020.....	95
FIGURA 2.5 – ITS ATTIVI SUL TERRITORIO (A) E PERCORSI ATTIVI PER 10MILA GIOVANI FINO A 24 ANNI CON DIPLOMA. ANNO 2019.....	96
FIGURA 2.6 – TASSO DI INSERIMENTO OCCUPAZIONALE DEI DIPLOMATI IN PERCORSI ITS A 12 MESI DAL CONSEGUIMENTO DEL TITOLO. VALORI PERCENTUALI.	97
FIGURA 2.7 – SPESA PRO-CAPITE DEL SPA NEL SETTORE LAVORO (PER PERSONA IN CERCA DI LAVORO 20-64 ANNI). EURO. 100	
FIGURA 2.8 - CPI PER 10MILA DISOCCUPATI DI 20-64 ANNI.....	102
FIGURA 2.9 - ATTIVAZIONE MEDIA DELLE AZIONI DI SERVIZIO NELLE AREE ORIENTAMENTO SPECIALISTICO, ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO E INCONTRO FRA DOMANDA E OFFERTA. ANNO 2019. VALORI PERCENTUALI	104
FIGURA 2.10 – INDICATORI RELATIVI ALL’ IMPORTANZA DEI TRASFERIMENTI: QUOTA DI FAMIGLIE LA CUI FONTE DI REDDITO SONO I TRASFERIMENTI PUBBLICI E QUOTA DEL REDDITO DISPONIBILE DERIVANTE DALLA DISTRIBUZIONE SECONDARIA. VALORI PERCENTUALI.....	109
FIGURA 2.11 - QUOTA DI PENSIONI ASSISTENZIALI (INVALIDITÀ, SUPERSTITI, PENSIONI SOCIALI, INDENNITÀ, GUERRA) SUL TOTALE DELLE PENSIONI (A) E TASSO DI INCLUSIONE RDC (B) (BENEFICIARI PER 100 PERSONE RESIDENTI). VALORI PERCENTUALI.	111
FIGURA 2.12 - INDICI SINTETICI RELATIVI ALL’ OFFERTA DI SERVIZI ORIENTATI ALL’ INVESTIMENTO SOCIALE (MZ SI) E ALL’ ASSETTO DI WELFARE COMPENSATIVO (MZ WC).....	113
FIGURA 2.13 – LE CONFIGURAZIONI DEL WELFARE REGIONALE SULLA BASE DEGLI INDICI SI E CW	114
FIGURA 3.1 - COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA PER REGIONE. %PIL. VALORI MEDI 2015-2019 A PREZZI CORRENTI.....	138
FIGURA 3.2 - COMPOSIZIONE SETTORIALE DELL’ EXPORT DI BENI PER REGIONE. % EXPORT TOTALE DI BENI. VALORI MEDI 2015-2019.....	139
FIGURA 3.3 - COMPOSIZIONE DELL’ EXPORT MANIFATTURIERO IN BASE AL CONTENUTO TECNOLOGICO PER REGIONE. % EXPORT TOTALE DI BENI MANIFATTURIERI. VALORI MEDI 2015-2019.....	141
FIGURA 3.4 - CONTRIBUTO DI IMPORTAZIONI NETTE, INVESTIMENTI, CONSUMI PUBBLICI E PRIVATI ALLA CRESCITA DEL PIL PER REGIONE. PUNTI PERCENTUALI. VALORI MEDI 2015-2019.....	144
FIGURA 3.5 - COMPOSIZIONE DEL VALORE AGGIUNTO PER REGIONE IN ALCUNI SETTORI. VALORI PERCENTUALI. VALORI MEDI 2015-2019.....	147
FIGURA 3.6 - INCIDENZA DELL’ ECONOMIA NON OSSERVATA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE. VALORI PERCENTUALI. VALORI MEDI 2015-2019.....	148
FIGURA 3.7 - QUOTA DI OCCUPATI NELLA MANIFATTURA (ASSE X) E QUOTA DI OCCUPATI NELLA MANIFATTURA AD ALTA E MEDIO-ALTA INTENSITÀ TECNOLOGICA. VALORI PERCENTUALI. VALORI MEDI 2015-2019.....	149
FIGURA 3.8 - QUOTA DI OCCUPATI NEI SERVIZI (ASSE X) E QUOTA DI OCCUPATI NEI SERVIZI HIGH-TECH E DI MERCATO A ELEVATA INTENSITÀ DI CONOSCENZA. VALORI PERCENTUALI. VALORI MEDI 2015-2019	150
FIGURA 3.9 - PERSONALE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE PER 100 OCCUPATI. VALORI PERCENTUALI. ANNO 2017	151

FIGURA 4.1 - COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA PER REGIONE. %PIL. VALORI MEDI 2015-2019 A PREZZI	
CORRENTI.....	155
FIGURA 4.2 – I MODELLI DI CRESCITA REGIONALI.....	156
FIGURA 4.3 – QUOTA DI ESPORTAZIONE DI PRODOTTI MANIFATTURA E COMPOSIZIONE SECONDO L’INTENSITÀ TECNOLOGICA	
DEI BENI ESPORTATI PER MODELLO DI CRESCITA E REGIONE.....	157
FIGURA 4.4 – I MODELLI DI CRESCITA REGIONALI (2).....	158
FIGURA 4.5 – I MOTORI DELLA CRESCITA NEI DIVERSI MODELLI: QUOTA DI VALORE AGGIUNTO SETTORIALE E QUOTA DI	
VALORE AGGIUNTO GENERATO NELL’ECONOMIA NON OSSERVATA.....	160
FIGURA 4.6 – DRIVER DELLA DOMANDA AGGREGATA (MODELLO DI CRESCITA), MOTORI DELLA CRESCITA, ISTITUZIONI DELLA	
PROTEZIONE SOCIALE.....	161
FIGURA 4.7 – TASSO MEDIO ANNUO DI CRESCITA DEL PIL (A SINISTRA) E PRODUTTIVITÀ MEDIA ORARIA (A DESTRA) PER	
REGIME DI CRESCITA. VALORI PERCENTUALI ED EURO. VALORI MEDI 2015-2019.....	167
FIGURA 4.8 – INTENSITÀ DI RICERCA (SPESA IN R&S/PIL) E QUOTA DI SPESA IN R&S DELLE IMPRESE SUL TOTALE DELLA SPESA.	
VALORI IN PERCENTUALE DEL PIL E VALORI PERCENTUALI. VALORI MEDI 2015-2019.....	168
FIGURA 4.9 – IMPRESE CON ALMENO 10 ADDETTI CHE HANNO INTRODOTTI INNOVAZIONI TECNOLOGICHE (DI PRODOTTO E	
PROCESSO), ORGANIZZATIVE E DI MARKETING (ASSE X) E DOMANDE DI BREVETTO PRESENTATE ALL’EPO (ASSE Y).	
VALORI PERCENTUALI E PER MILIONE DI ABITANTI. VALORI MEDI 2015-2019.....	169
FIGURA 4.10 – TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI E TASSO DI IRREGOLARITÀ PER REGIME DI CRESCITA. VALORI	
PERCENTUALI E PER 100 OCCUPATI. VALORI MEDI 2015-2019.....	170
FIGURA 4.11 – REDDITO MEDIO ANNUO E INDICE DI GINI PER REGIME DI CRESCITA. EURO E VALORI ASSOLUTI. ANNO 2019	173
FIGURA 4.12 – PERSONE A RISCHIO DI POVERTÀ (ASSE X), PERSONE CHE VIVONO IN FAMIGLIE A BASSA INTENSITÀ	
LAVORATIVA (ASSE Y) E PERSONE IN CONDIZIONE DI GRAVE DEPRIVAZIONE MATERIALE (BOLLA). VALORI	
PERCENTUALI. ANNO 2019.....	175
FIGURA 4.13 – TASSO DI ATTIVITÀ (ASSE X) E TASSO DI OCCUPAZIONE (ASSE Y) FEMMINILE NELLA CLASSE 20-64 ANNI.	
VALORI PERCENTUALI. ANNO 2019.....	176
FIGURA 4.14 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE (15-29) E INCIDENZA DEI NEET (15-29). VALORI PERCENTUALI.	
ANNO 2019.....	177
FIGURA 4.15 – OCCUPATI IN LAVORI A TERMINE DA ALMENO 5 ANNI, TASSO DI TRASFORMAZIONE DA LAVORI INSTABILI A	
LAVORI STABILI, DIPENDENTI CON BASSA PAGA. VALORI PERCENTUALI. ANNO 2019.....	179

INDICE DEI PROSPETTI

PROSPETTO 2.1 - SERVIZI SOCIALI, FAMIGLIA E SERVIZI DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA: INDICATORI E FONTI	70
PROSPETTO 2.2 - FILIERA LUNGA DELLA FORMAZIONE TECNICO-PROFESSIONALE: INDICATORI E FONTI	74
PROSPETTO 2.3 - LAVORO E SERVIZI PER L’IMPIEGO: INDICATORI E FONTI	77
PROSPETTO 2.4 - IL WELFARE COMPENSATIVO: INDICATORI E FONTI	79
PROSPETTO 3.1 - LE COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA: INDICATORI E FONTI.	132
PROSPETTO 3.2 - I MOTORI DELLA CRESCITA: INDICATORI E FONTI	135
PROSPETTO 4.1 – CARATTERISTICHE DEI REGIMI DI CRESCITA REGIONALI	162

Introduzione

Il XXI secolo si è aperto con una serie di trasformazioni che hanno modificato l'economia e la società in modo radicale. Nei primi anni Duemila nasceva l'Europa come la conosciamo oggi, sotto gli auspici di una maggiore prosperità e una crescita diffusa, ma dopo soltanto pochi anni quella stessa Europa prendeva il volto dell'austerità sotto i colpi della Grande Recessione: una crisi che avrebbe dispiegato i suoi effetti per molti anni a venire, anche se in modo asimmetrico fra i diversi Paesi. Ampie trasformazioni sociali relative alla transizione post-fordista verso l'economia e la società della conoscenza d'altro canto erano già in atto e avevano indotto un ripensamento dei rischi sociali: a quelli classici tipici della società industriale (vecchiaia, malattia, infortunio, disoccupazione) si affiancano infatti nuovi rischi legati al passaggio alla società post-industriale che si riferiscono, per fare alcuni esempi, alle tendenze demografiche (invecchiamento e denatalità, riduzione delle fasce di età attive nel mercato del lavoro), alla frammentazione dei percorsi lavorativi e dei cicli di vita, ai cambiamenti delle strutture familiari, all'aumentata partecipazione femminile al mercato del lavoro, al ruolo del settore dei servizi nelle dinamiche globali, alla tecnologia.

I primi anni dell'attuale decennio consegnano un quadro in cui in un arco temporale molto ridotto sono emersi nuovi, più intensi, e in parte anche inediti rischi che hanno mutato profondamente la domanda sociale. Pandemia, rivoluzione digitale, guerra, inflazione, crisi climatica, rappresentano oggi le principali sfide da fronteggiare, sfide che richiedono uno sforzo di riorganizzazione della società quasi senza precedenti. In questo scenario, i sistemi di welfare si trovano oggi sottoposti a grandi pressioni, ma allo stesso tempo ritornano a essere protagonisti di un dibattito più ampio sul ruolo che i sistemi di protezione sociale possono giocare per supportare e configurare modelli di crescita che accompagnino competitività e coesione sociale, la cosiddetta crescita inclusiva.

In questo contesto, il presente lavoro costituisce una prima analisi esplorativa sul capitalismo italiano che punta indagare le differenze regionali fra le configurazioni del welfare e la sfera dell'economia, alla luce della letteratura sul social investment e quella di political economy comparata sui growth regimes. L'obiettivo è cercare di connotare in una nuova ottica il modello di capitalismo dell'Italia, individuare i regimi di crescita regionali attraverso un approccio multifonte guidato dai dati e identificarne alcuni tratti rilevanti, con riferimento a un arco temporale che comprende il quinquennio

compreso fra il 2015 e il 2019. Capire quali configurazioni regionali esistessero prima di un evento così drammatico e di impatto sui sistemi sociali ed economici come la pandemia può infatti essere un primo punto di partenza per cogliere alcuni elementi peculiari dei territori che orientino anche la ripresa post-pandemica e per meglio puntare lo sguardo su alcuni squilibri e fragilità presenti nei territori. Dalla necessità di restringere questa prima analisi si è scelto come riferimento un periodo ben preciso: nel 2015 infatti l'economia italiana ha ricominciato a crescere, anche se di poco, mentre il 2019 rappresenta l'anno immediatamente precedente allo scoppio della pandemia, l'ultimo preso in esame.

Nel cercare di caratterizzare i regimi di crescita regionali, per quanto riguarda le istituzioni della protezione sociale la letteratura di riferimento è quella sul social investment, un nuovo approccio alle trasformazioni del welfare state emerso a metà degli anni '90 come risposta alle trasformazioni sociali relative alla transizione post-fordista verso l'economia e la società della conoscenza. Il social investment si colloca nel dibattito sui cambiamenti dei sistemi di welfare come un approccio di ricalibratura della spesa sociale che riconosce il nesso fra la politica sociale e quella economica, mettendo in discussione il trade-off equità/efficienza ed esplicitando il ruolo delle politiche sociali come fattore produttivo, divergendo quindi dalle idee neoliberiste che ne riconoscono solo il costo. Secondo questo approccio le politiche sociali dispiegano i loro effetti nell'intero arco del corso di vita delle persone, accompagnandole nelle diverse fasi. Si tratta di una visione life-cycle oriented e di lungo periodo, in cui la concezione di produttività della spesa sociale sorpassa l'idea del welfare keynesiano-fordista dei trenta gloriosi (impernata sul male-breadwinner) in cui la spesa sociale, declinata sotto forma di politiche passive di breve periodo utili soprattutto in tempo di crisi come strumenti anticiclici, ha un valore come sostegno diretto alla domanda aggregata principalmente attraverso la leva della spesa pubblica.

Le politiche di investimento sociale sostengono piuttosto le economie dei paesi avanzati nella transizione verso produzioni ad alto valore aggiunto e a più alta produttività, come leve attraverso cui rafforzare la competitività dei sistemi economici. In particolare, questo approccio si focalizza su misure cosiddette ex-ante al lato dell'offerta, volte ad allargare i livelli di partecipazione al mercato del lavoro attraverso un rafforzamento delle capacità delle persone lungo tutto l'arco della vita, riorientando le politiche dalla sola idea di protezione a quella di investimento e di empowerment. Politiche di investimento sociale per eccellenza sono quindi quelle di

rafforzamento dello stock di capitale umano (a partire dalla prima infanzia), di conciliazione vita-lavoro, di attivazione sul mercato del lavoro.

Va sottolineato che in questo approccio non si osserva contrapposizione fra le politiche di protezione in senso classico e quelle di investimento che vengono proposte come centrali in questo tipo di strategia, ma si punta a un loro mutuo rafforzamento per un migliore funzionamento complessivo dei sistemi di protezione sociale ed economici. Nelle più recenti evoluzioni teoriche, infatti, la prospettiva istituzionale dell'investimento sociale identifica tre aree fondamentali di intervento affiancando agli stock e ai flow, e cioè le già citate politiche di accrescimento del capitale umano, di conciliazione e di attivazione, anche un pilastro dedicato ai buffer, ammortizzatori sociali in grado di supportare le persone nelle fasi di crisi o di ciclo sfavorevole attraverso adeguate tutele di supporto al reddito. Secondo questa prospettiva, questa strategia di ricalibratura genera ritorni attraverso un moltiplicatore che agisce lungo tutto il corso di vita e impatta positivamente sul benessere, riducendo le diseguaglianze intergenerazionali. Puntando a un allargamento della base occupazionale, inoltre, si incrementano le risorse a disposizione per le politiche sociali, con effetti positivi di lungo periodo sulla sostenibilità della spesa sociale per le finanze pubbliche.

Anche se l'investimento sociale ha ispirato l'agenda sociale europea dall'inizio degli anni 2000, questo processo di ricalibratura non è stato omogeneo in tutta Europa. L'avvento della crisi e delle politiche di austerità ha richiesto misure forti per contenere la spesa pubblica, spesso a costo di tagliare le politiche sociali (come nel caso della sanità) e la spesa nelle aree fondamentali dell'investimento sociale (come ad esempio l'istruzione). Il risultato è una maggiore divergenza tra i paesi, che rende abbastanza evidente come concentrarsi sulle sole politiche di offerta non sia sufficiente per garantire la transizione verso l'economia della conoscenza, per spingere la crescita e in particolare la crescita inclusiva.

La configurazione della protezione sociale, infatti, dovrebbe essere collegata ad aspetti strutturali (dinamiche del mercato del lavoro, specializzazione delle imprese, formazione del capitale umano) e modelli di crescita (in termini di contributo diversificato alla crescita delle componenti della domanda aggregata). Fondamentalmente, la domanda è il convitato di pietra dell'investimento sociale.

Grazie allo sviluppo della letteratura di political economy comparata sui regimi di crescita, che mette in luce i nessi tra crescita e redistribuzione, ovvero tra strategie di sviluppo e assetti istituzionali di regolazione dell'economia e del welfare, è possibile

esplicitare l'interdipendenza fra gli assetti della protezione sociale, le strategie di crescita, le componenti della domanda aggregata. Questo approccio connette domanda aggregata e "motori della crescita", ovvero i settori nei quali viene creata in prevalenza l'occupazione e il valore aggiunto dei sistemi produttivi, con le istituzioni della protezione sociale, identificando diversi tipi ideali di "regimi di crescita" delle economie a capitalismo avanzato, basati sull'incrocio fra le tre diverse dimensioni. Il sistema della protezione sociale secondo questo approccio teorico rappresenta quindi uno dei pilastri istituzionali che accompagnano i processi di crescita dei paesi.

In base a queste premesse teoriche, il lavoro tenta di capire le connessioni fra le strategie di welfare (orientate o meno all'investimento sociale) e sfera economica, focalizzandosi sul caso italiano e in particolare sulle regioni. Il livello territoriale appare infatti ancora poco esplorato rispetto ai temi menzionati e merita una particolare attenzione soprattutto in Italia, dove forti dualismi caratterizzano sia il sistema di welfare sia i contesti economici e sociali. Se infatti le analisi comparative a livello nazionale collocano l'Italia nel regime "mediterraneo", il sistema di welfare nella sua articolazione regionale presenta significative differenze fra un Mezzogiorno più aderente al regime nazionale familista e un Nord da un lato più vicino ai regimi di tipo occupazionale-bismarckiano tipici dell'Europa continentale, dall'altro più attrezzato in termini di servizi e infrastrutture sociali (beni pubblici di sostegno allo sviluppo) come tipico dei regimi nordici o continentali. Anche nei lavori sui modelli di capitalismo l'Italia sfugge a categorizzazioni nette: come mostra la letteratura degli ultimi decenni, il caso italiano viene spesso etichettato come "misto" o "ibrido" e anche nella sua collocazione nella famiglia mediterranea di capitalismo dal punto di vista degli assetti istituzionali si parla di un capitalismo "regionalizzato".

Il presente lavoro è strutturato in cinque capitoli. Nel primo si delineano gli elementi teorici fondamentali su cui si basa il lavoro. Si affronta il tema della trasformazione dei sistemi di welfare dal punto di vista teorico dell'investimento sociale e si inquadra il nuovo filone di letteratura sui Regimi di crescita, presentando infine il quadro teorico e le domande di ricerca intorno alle quali si sviluppa questo contributo. Si parte dunque dai fondamenti dell'investimento sociale, dalla sua origine, che si rifà sia al keynesismo sia al neoliberismo, ai recenti sviluppi teorici e all'affermazione all'interno delle istituzioni e dell'agenda sociale europea. Dall'inizio degli anni Duemila, le istituzioni europee hanno scelto questo approccio come principale paradigma di ricalibratura del welfare, al fine di armonizzare gradualmente i sistemi nazionali di protezione sociale; l'investimento sociale è molto rilevante anche

oggi come strategia globale per ottenere più (e migliore) crescita, coesione e giustizia sociale. Si ripercorrono inoltre alcune delle critiche e questioni rilevanti individuate dalla letteratura: se è vero che una strategia di questo tipo sia di fondamentale importanza al fine di perseguire una via alta alla competitività, basata non su bassi costi del lavoro ma sul sostegno alle produzioni a più alto valore aggiunto, da sola essa non è sufficiente a garantire questa transizione. Occorre infatti guardare anche alle componenti della domanda aggregata e alle configurazioni strutturali dell'economia, tutti aspetti che la letteratura ha in parte trascurato. D'altro canto gran parte degli studi di Political economy comparata negli ultimi decenni è stata di stampo offertista: nella platea di approcci che indagano il capitalismo delle economie avanzate il più influente è senza ombra di dubbio quello delle Varietà dei Capitalismi, che si basa fortemente sulle componenti della crescita dal lato della produzione (e quindi dell'offerta) e delle configurazioni istituzionali che supportano diversi modelli e vantaggi competitivi (complementarietà istituzionali). Questo sbilanciamento negli ultimi anni è stato tuttavia ridimensionato: grazie ai lavori recenti sui modelli di crescita si restituisce un ruolo centrale alla domanda aggregata, ugualmente essenziale per lo sviluppo capitalista, e di conseguenza anche agli aspetti macroeconomici. Nel corso del capitolo si ripercorrono questi importanti filoni di ricerca, alla base della più recente formulazione in termini di Regimi di crescita. Attingendo infatti a entrambi questi importanti sviluppi teorici (VoC e Growth models), la letteratura di sui Regimi di crescita fa un ulteriore passo avanti, mettendo in luce i nessi tra crescita e redistribuzione, ovvero tra strategie di sviluppo e assetti istituzionali di regolazione dell'economia e del welfare. In questo approccio le due facce della medaglia vengono infatti integrate, anziché contrapposte. Come già accennato, il sistema della protezione sociale secondo questo approccio teorico rappresenta uno dei pilastri istituzionali che accompagnano i processi di crescita dei paesi ed è parte integrante delle strategie di crescita che gli stessi perseguono.

Nel secondo capitolo si entra nel vivo dell'analisi dei welfare regionali. Viene effettuata una breve review sul welfare italiano e la sua collocazione nella letteratura sui regimi di welfare e rispetto al social investment. A livello territoriale si guarderanno ad alcuni lavori in letteratura che identificano l'esistenza di modelli diversi e sui divari regionali nell'accesso ai servizi di welfare. Nell'ottica del regime di crescita si guarderà alla componente degli assetti istituzionali relativa alla protezione sociale: nel framework dei regimi di crescita si distingue infatti fra assetti orientati allo sviluppo di beni pubblici di sostegno alla crescita inclusiva (formazione professionale,

politiche attive del lavoro, cura e conciliazione) e assetti compensativi basati sulla spesa cosiddetta passiva, principalmente pensioni e schemi di ritiro anticipato. Per quanto riguarda il primo aspetto, si propone una lettura del welfare guardando all'investimento sociale in chiave regionale, individuando alcune arene istituzionali accomunate dal fatto che sono governate a livello sub nazionale e che rientrano fra le politiche di social investment, come il mercato del lavoro, la formazione, i servizi di cura. Attraverso un'analisi descrittiva prima e multidimensionale poi di alcuni indicatori relativi alle arene selezionate, si deriva una misura sintetica e una possibile tassonomia dei welfare regionali identificati in base al profilo più o meno orientato all'investimento sociale, che si interpretano come varietà delle risposte istituzionali ai nuovi rischi sociali e alla sfide che impongono. Accanto a questa classificazione se ne propone una relativa all'assetto della protezione sociale nella sua variante compensativa, quantificato guardando la distribuzione delle famiglie per fonte di reddito. La distribuzione delle pensioni fra contributive/assistenziali e il livello di diffusione sul territorio del Reddito di Cittadinanza compongono ulteriormente il quadro. In sintesi, ciò che si vuole mostrare, senza entrare in un'ottica normativa, è che a livello regionale coesistono modelli sociali differenti, basati sull'investimento sociale al Nord e su misure compensative e di reddito minimo al Sud.

Nel terzo capitolo si approfondiscono le altre due delle tre dimensioni che formano i regimi di crescita: le componenti della domanda aggregata e i motori della crescita. Si parte da un inquadramento del caso italiano nella letteratura di political economy comparata, dalle VoC ai modelli di crescita. Il capitalismo italiano viene identificato in letteratura come un caso difficilmente collocabile entro i modelli già individuati, nonostante una certa convergenza a collocare l'Italia dentro il gruppo dei paesi mediterranei, che si presenta molto eterogeneo. Per risolvere il "puzzle" dell'Italia si propone qui una lettura in chiave regionale, che potrebbe aiutare a comprendere la sua natura ibrida o mista, come nelle VoC, e cercare di capire se le anche l'incapacità di trovare un driver della crescita che sia coerente non sia anch'essa legata alle differenze fra i territori. Gli studi comparativi non hanno dato una grande enfasi al livello sub-nazionale: in alcuni casi, come quello italiano, uno spostamento di scala potrebbe rappresentare un punto rilevante. Una vasta letteratura sullo sviluppo regionale ha già messo in evidenza l'esistenza di radici storiche e istituzionali profondamente diverse nei territori, oltre che la l'esistenza e persistenza di forti divari regionali, che depone a favore di una maggiore granularità nella prospettiva di analisi, tanto da arrivare a coniare l'espressione "capitalismo regionalizzato". A partire da questa visione

regionalizzata del capitalismo italiano, nel seguito del capitolo le dimensioni della domanda e dell'offerta vengono misurate attraverso indicatori relativi alle componenti della domanda aggregata (consumi, export, investimenti) e ai motori della crescita (specializzazione produttiva dei territori). L'analisi è effettuata cercando di mettere in luce differenze significative in termini di regimi di crescita: non si guarda, ad esempio, solo la specializzazione settoriale del sistema produttivo, ma si delinea quanto questo si posizioni su settori competitivi sia nella manifattura sia nei servizi. A partire da queste due dimensioni si identifica un primo possibile raggruppamento utile a delineare il principale driver della crescita territoriale e a comprendere quale configurazione produttiva lo supporta.

Nel quarto capitolo si combinano le informazioni relative alle diverse dimensioni che compongono i regimi di crescita per arrivare a una sintesi dei possibili regimi che emergono a livello regionale. Sulla base del quadro analitico costruito nei capitoli precedenti, l'analisi empirica segue diversi passaggi che consentono di articolare progressivamente i regimi di crescita regionali. L'obiettivo è analitico/descrittivo e consiste nell'individuare diversi cluster di regioni italiane, di cui saranno esaminate alcune caratteristiche. Sulla base della letteratura sui modelli di crescita in questo lavoro si considerano come possibili driver della crescita due componenti: i consumi e l'export. Questi infatti sono i potenziali driver individuati anche nell'approccio dei regimi di crescita che, vale la pena anticiparlo, considera due principali gruppi e cioè le economie export-led e quelle consumption-led, al cui interno si traccia poi una demarcazione articolata in cinque diversi regimi: tre per le economie trainate dall'export e due per quelle guidate dai consumi. Una volta assegnate le regioni a un primo cluster basato sui driver della crescita, si andranno a cogliere ulteriori differenze anche guardando la componente strutturale delle economie regionali dal lato della produzione, per individuare i motori della crescita. In terzo luogo, si analizzano le istituzioni dal lato dell'offerta che strutturano le economie regionali, focalizzando l'attenzione sulle istituzioni della protezione sociale, attraverso i due indici sintetici di investimento sociale e welfare compensativo. Infine, i regimi di crescita così individuati vengono caratterizzati secondo alcune caratteristiche relative sia alla dimensione economica e alla performance, sia alla sfera dell'inclusione sociale e al benessere. Il capitolo si chiude con un'apertura al futuro: l'analisi condotta infatti si riferisce al contesto pre-pandemico ed è necessario riportare alcuni temi emersi nel lavoro alla realtà di oggi, profondamente mutata a causa della pandemia. Si farà quindi un quadro dell'impatto della crisi da Covid-19 sui territori e si leggerà la risposta

istituzionale a questa nuova e ancora più profonda crisi attraverso una disamina delle prospettive del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in alcune missioni che prevedono investimenti e riforme nelle aree di rilievo inquadrato in questo lavoro, come le politiche per il lavoro, la formazione tecnica superiore, i servizi di cura e conciliazione, le politiche per il sistema produttivo. Il PNRR rappresenta infatti la strategia di crescita che l'Italia seguirà nei prossimi anni, in cui la riduzione dei divari territoriali assume un ruolo di grande rilievo per il rilancio del Paese.

Le conclusioni tentano di dare risposta alle domande di ricerca che hanno dato vita a questo lavoro, cercando anche di individuare nuove prospettive e piste di analisi per colmare ulteriori gap della letteratura a partire da quella che, vale la pena sottolinearlo, rappresenta solo una prima analisi esplorativa su un tema ricco, complesso e, forse, ancora in cerca di un suo modello come il capitalismo italiano.

1

Sistemi di welfare e strategie di crescita: dall'investimento sociale ai regimi di crescita

1.1 Le politiche sociali come fattore produttivo: l'approccio dell'investimento sociale

1.1.1 Le tre ere del welfare, le origini dell'IS e gli avanzamenti teorici

Dalla fine della cosiddetta "età dell'oro", più precisamente dalla fine degli anni '70, i sistemi di welfare europei sono stati sottoposti a grandi cambiamenti dovuti alla transizione verso la società post-industriale. Le politiche keynesiane hanno dominato il periodo del dopoguerra: i sistemi di protezione sociale, nella prima era del welfare, sono stati costruiti sotto le premesse di robusti tassi di crescita economica, di un'industria fordista basata sulla produzione di massa e di modelli familiari relativamente stabili. In questa fase, rischi sociali piuttosto limitati richiedevano politiche sociali compensative, ex-post, volte a proteggere il capofamiglia. Questo scenario è cambiato radicalmente durante gli anni '70. Le profonde trasformazioni del mercato del lavoro, il passaggio dal settore manifatturiero a quello dei servizi, la globalizzazione dell'economia e dei mercati finanziari, le tendenze demografiche, i cambiamenti nelle strutture familiari e la crisi del modello del maschio-breadwinner, la bassa crescita economica e la necessità di contenere la spesa pubblica e garantire sostenibilità ai sistemi di welfare hanno ridisegnato il ruolo delle politiche sociali (Esping-Andersen et al. 2002; Taylor-Gooby 2004; Bonoli 2005; Paci 2006; Morel et al. 2012). Questi cambiamenti hanno modificato profondamente i rischi e i bisogni sociali che sono entrati nelle agende politiche dei Paesi europei in periodi diversi, con risposte e percorsi diversi, che possono essere ricondotti alle "metafore" della modernizzazione, della riconfigurazione, della ricalibratura della spesa sociale (Ferrera e Rhodes 2000; Ferrera e Hemerijck 2003).

Dagli anni '80 ai primi anni '90, con l'affermarsi delle teorie neoliberiste e del cosiddetto mainstream del "trickle down" o sgocciolamento, i programmi di protezione sociale sono stati percepiti semplicemente come un costo e non come un fattore di spinta alla crescita economica. In un regime di "austerità permanente", il percorso verso il ridimensionamento del welfare è apparso inevitabile e necessario, poiché gli schemi di protezione esistenti non erano più sopportabili (Pierson 2001).

Nelle parole molto evocative di Esping-Andersen, “messi in disparte e in sordina per decenni, negli anni '80 i libertari e i neoliberali si fecero portavoce della richiesta di una rifondazione del modello. (...) Il loro progetto prevedeva un ritorno all'individualismo puro, alla de-regolamentazione e alla privatizzazione della protezione sociale. Credevano addirittura che le loro formule avrebbero attaccato le disuguaglianze di classe perché, a loro avviso, erano soprattutto il grande governo e l'eccessiva regolamentazione a essere responsabili della segmentazione sociale e della riproduzione della povertà” (Esping-Andersen 2002:4).

Dalla metà degli anni '90 è nato un nuovo approccio che riconosce i legami tra politica sociale e politica economica, mettendo in discussione il trade-off equità/efficienza, all'insegna del motto “le politiche sociali come fattore produttivo” promosso dalle istituzioni europee (Hemerijck 2012). Queste sono le premesse per l'emergere di una “terza ondata” di welfare: l'età dell'investimento sociale, in cui la ricalibratura del welfare è necessaria per affrontare i nuovi rischi sociali e promuovere la transizione verso la società della conoscenza (Hemerijck 2012; 2013). Non si tratta di una novità assoluta in Europa: i Paesi nordici, come la Svezia, sono stati infatti pionieri nel costruire le loro politiche di protezione sociale concependole come un pilastro per sostenere la crescita economica. Questi Paesi sono riusciti ad adattare le loro architetture di welfare al nuovo panorama prima degli altri, risultando nel lungo periodo più capaci di raggiungere sia la crescita che l'inclusione da un lato, e di posizionarsi sulla via alta alla competitività dall'altro, grazie a forti investimenti in politiche industriali. Ancora oggi, le economie scandinave sono annoverate tra le più innovative del mondo, come testimoniano numerosi indicatori e analisi relative alla valutazione della competitività in un'ottica comparativa.¹

Negli ultimi decenni, i cambiamenti del panorama economico e sociale hanno portato l'investimento sociale a essere oggetto di grande attenzione come il più importante processo di ricalibratura dei sistemi di protezione sociale. Rimodellare il ruolo del welfare in una prospettiva di investimento sociale è senza dubbio una sfida nella società contemporanea che richiede assetti più resilienti, ben attrezzati per affrontare la complessità e migliorare la capacità dei cittadini di affrontare i nuovi

¹ Per fare un esempio, secondo il Summary Innovation Index (un indice sintetico che valuta la performance dei paesi europei nel campo dell'innovazione) della Commissione Europea tutti i Paesi Scandinavi si collocano nel Gruppo degli “Innovation Leaders”. Il report è disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42981>

rischi sociali nella società della conoscenza, aumentando al tempo stesso l'inclusione sociale e riducendo il trasferimento intergenerazionale degli svantaggi.

L'investimento sociale si colloca sulla scia della disputa tra il vecchio welfare state keynesiano e il neoliberismo come una sorta di compromesso: un tentativo di combinare la partecipazione al mercato del lavoro, il sostegno alla crescita e lo sviluppo della produzione ad alto valore aggiunto (Nikolai, 2012; Morel et al. 2012; Hemerijck 2013), volto a superare lo squilibrio sulle politiche passive del primo e l'eccessivo orientamento al mercato del secondo. Ha iniziato a guadagnare attenzione a metà degli anni '90, quando organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale e l'OCSE hanno adottato l'investimento sociale come cornice per conciliare gli scopi dell'economia e quelli del mercato, a fronte delle crescenti disuguaglianze e dell'aumento dei tassi di disoccupazione.² Il lancio nel 1997 della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), che chiedeva il passaggio da politiche passive a politiche attive del mercato del lavoro (orientate al lato dell'offerta), potrebbe essere visto come una premessa per l'emergere di questo approccio in Europa.³ L'attivazione è infatti la chiave dell'investimento sociale, come si vedrà, ma non ne è il tratto esclusivo. Nello stesso periodo, nei Paesi anglosassoni sono emerse idee simili concettualizzate come "Terza Via"⁴: tuttavia, se da un lato ci sono alcune somiglianze, una delle quali è proprio l'enfasi sull'attivazione, la letteratura mostra che i due approcci sono sostanzialmente diversi. Secondo Cronert e Palme (2017), essi divergono ad esempio nella concezione improduttiva e produttiva della spesa sociale, nella concezione della disuguaglianza (positiva nella Terza Via, negativa nell'investimento sociale), nell'importanza attribuita allo Stato (si veda anche Esping-Andersen 2002; Morel et al. 2012; Crouch 2020).

Il fondamento teorico dell'investimento sociale affonda le sue radici nel lavoro seminale di Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck e John Miles *Why We Need a New Welfare State* (2002)⁵. Secondo gli autori, la politica sociale concorre alla crescita economica e consente alle persone di affrontare i nuovi rischi sociali lungo

² Si veda Jenson (2017) per una review dell'approccio all'investimento sociale portato avanti dall'OCSE e dalla Banca Mondiale; si veda anche Hemerijck (2013).

³ Un contributo molto interessante è quello di de la Porte e Jacobsson, che si focalizza sull'efficacia della Strategia europea sull'occupazione (ESS) nell'orientare le politiche del mercato del lavoro dei Paesi europei verso l'investimento sociale.

⁴ Teorizzato da Giddens (1998) a basato sulle teorie di Beck (1986), questo modello è diventato molto popolare con il New Labor di Tony Blair.

⁵ Questo lavoro si basa sul report *A New European Welfare Architecture* presentato durante il semestre europeo presieduto dal Belgio nella seconda metà del 2001.

l'intero arco della vita. L'importanza della prospettiva del corso di vita è infatti una delle sue caratteristiche principali e, secondo Hemerijck, forse il progresso teorico più rilevante (2012). Il fulcro di questo approccio è che preparare è meglio che riparare: attraverso la capacità degli Stati di investire nelle persone dalla prima infanzia alla vecchiaia, si consente una piena partecipazione alla società della conoscenza (in particolare al mercato del lavoro) e si amplia al contempo il numero di contribuenti attivi, aumentando la sostenibilità del welfare. Le politiche di investimento sociale per eccellenza riguardano la cura e l'istruzione fin dalla prima infanzia, l'apprendimento permanente, le misure di conciliazione famiglia-lavoro, le politiche attive del mercato del lavoro. Ognuna di esse ha un impatto sulle possibilità degli individui lungo tutto l'arco della vita e nell'insieme si rafforzano reciprocamente:

i) l'istruzione, la cura della prima infanzia e le politiche educative consentono la formazione del capitale umano e lo sviluppo delle competenze, prevedendo così migliori risultati per il benessere degli individui nel corso della loro vita e riducendo le disuguaglianze;

ii) le politiche familiari e le misure di conciliazione vita-lavoro permettono una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro e una migliore uguaglianza di genere;

iii) le politiche attive del mercato del lavoro consentano di migliorare le competenze e di affrontare questioni come la qualità della vita lavorativa, l'emarginazione di specifiche categorie di lavoratori e di persone vulnerabili come i lavoratori poco qualificati, i giovani e i genitori single.

L'approccio al welfare come investimento sociale ha quindi innovato il modo di concepire i sistemi di protezione sociale, riorientando il dibattito dall'idea di protezione (da malattie, infortuni, disoccupazione, vecchiaia) a quella di investimento. Ciò comporta uno spostamento e una riconfigurazione lungo le diverse dimensioni e sottodimensioni del processo di ricalibratura, funzionale, distributiva, organizzativa, che rappresentano una sfida per i welfare state europei (Ferrera 2017; 2019). All'interno di una razionalizzazione complessiva delle risorse, la ricalibratura funzionale comporta uno sforzo maggiore sulle politiche che affrontano i nuovi rischi sociali, portando in alcuni casi alla riduzione della spesa sociale a favore dei vecchi rischi. Quella distributiva riguarda invece la redistribuzione delle risorse tra i gruppi sociali in termini di estensione, spostamento o restringimento dei beneficiari delle prestazioni sociali, mentre la ricalibratura organizzativa si concentra sui livelli e sugli attori

coinvolti nel governo della protezione sociale e nella gestione dell'organizzazione dei servizi sociali.

In sintesi, l'approccio dell'investimento sociale propone un passaggio da politiche passive ex-post, volte a riparare e proteggere le persone dopo che si è verificato un rischio, a misure ex-ante, volte a responsabilizzare e rendere capaci le persone di affrontare le sfide del mercato del lavoro, concentrandosi sul lato dell'offerta. In questi termini, è una strategia orientata al futuro che condivide alcuni elementi con entrambe le "ondate" che l'hanno preceduta: secondo Hemerijck, infatti, i fondamenti economici dell'investimento sociale rimangono piuttosto confusi (2012). Riconoscendo il ruolo dello Stato e l'importanza della politica sociale come fattore produttivo, ancorché indiretto (cioè supply-side), l'investimento sociale è simile al keynesismo e si discosta dalle idee neoliberiste. Tuttavia, data questa somiglianza generale, il concetto di produttività nella prospettiva dell'investimento sociale si distingue dall'idea fordista-keynesiana che attribuisce alla spesa sociale un valore nella sua essenza di spesa pubblica e di innesco per spingere e sostenere la domanda aggregata. Nell'economia keynesiana, infatti, ciò avviene prevalentemente attraverso interventi diretti dello Stato attraverso la spesa pubblica o come strumento anticiclico o come componente strutturale della mano pubblica nell'economia.

I due approcci differiscono anche per la prospettiva di lungo periodo insita nel concetto di investimento (e quindi di investimento sociale): per definizione, i ritorni di questi tipi di spesa non sono apprezzabili nel breve periodo, soprattutto perché seguono una prospettiva orientata al ciclo di vita (Morel et al. 2012; Hemerijck 2012; Jenson 2012; Palier 2013). Vale la pena ricordare che, secondo Ferrera (2017), questi ritardi nei rendimenti delle politiche di investimento sociale, come l'istruzione, la conciliazione vita-lavoro, l'educazione precoce e l'assistenza, rappresentano oggi un freno a un loro più importante sostegno politico.

La forte attenzione alle politiche del mercato del lavoro dal lato dell'offerta e alle misure di attivazione rende invece gli investimenti sociali più vicini al mainstream neoliberale che secondo Hemerijck aveva dominato la seconda era del welfare state (2012). Anche in questo caso, nonostante alcune somiglianze, la focalizzazione dell'investimento sociale non solo sulla mera creazione di posti di lavoro ma anche sulla loro qualità segna la differenza per quanto riguarda le politiche del mercato del lavoro: il contributo di Duncan Gallie (2002) già nel titolo "*The quality of working life in welfare strategy*" richiama un orientamento diverso sia dai keynesiani (che guardano

all'obiettivo della piena occupazione stimolando la domanda) sia dai neoliberali (per i quali politiche supply-side e mercati deregolamentati creano occupazione).

Infine, la distanza dagli approcci precedenti è evidente per quanto riguarda le finalità di upskilling e upgrading della forza lavoro tipiche dell'investimento sociale, fondamentali per garantire la transizione verso l'economia della conoscenza (Morel et al. 2012): studi recenti dimostrano che le politiche di investimento sociale sono più efficaci nell'aumentare i livelli di occupazione femminile rispetto ai tassi di occupazione complessivi e sono anche associate a una maggiore occupazione in attività ad alto valore aggiunto, la cosiddetta *high-road to competitiveness* (Crouch 2020).

Sebbene negli anni Duemila in Europa si sia raggiunta una certa convergenza nel codificare la ricalibratura del welfare in una prospettiva di investimento sociale, le politiche sociali si sono orientate verso un nuovo neoliberalismo, anche se in misura più o meno evidente. Questo ha riportato il welfare a un'impostazione precedente che non ne riconosce il ruolo di investimento o di fattore produttivo, ma ne sottolinea la natura di costo, spesso incompatibile con i (bassi) tassi di crescita dell'economia. È emersa una sorta di rivalità tra misure passive e attive che ha messo in ombra la concezione di un loro reciproco rafforzamento, ossia la chiave per politiche di investimento sociale efficaci. Ma "investire e proteggere" funzionano meglio insieme: la crisi del 2008 ha chiarito che i vecchi rischi sociali non sono scomparsi e ciò richiede una rivalutazione dei vecchi sistemi di protezione sociale e una migliore integrazione degli interventi e delle politiche passive e di investimento (Crouch 2017; 2020).

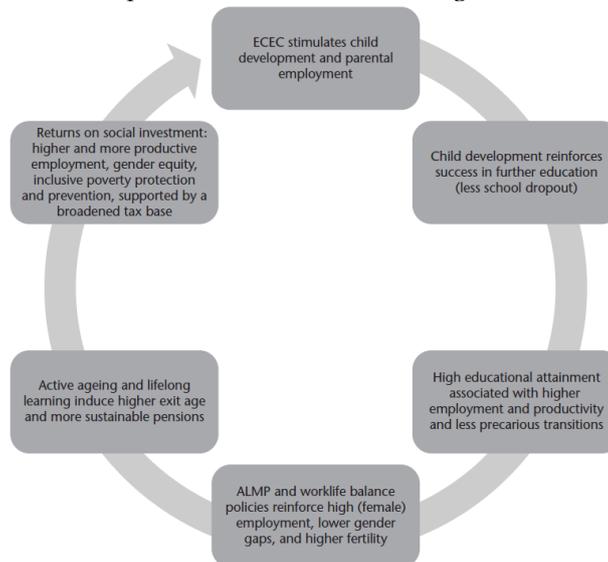
La prospettiva istituzionale dell'investimento sociale di Hemerijck cerca di superare questo "conflitto" ampliando le prime teorizzazioni sull'investimento sociale: riconosce tre aree centrali di intervento strettamente intrecciate stock, flow e buffer (Hemerijck 2014; 2017). Queste tre funzioni rappresentano il pilastro di una nuova architettura istituzionale per le politiche di investimento sociale:

1. il primo pilastro riguarda gli investimenti in istruzione e formazione necessari per aumentare lo stock di capitale umano e potenziare le capacità in una prospettiva di lungo periodo. L'educazione e la cura della prima infanzia, l'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente sono le politiche fondamentali. Si presta attenzione anche all'invecchiamento della popolazione. "La funzione 'stock' (...) è l'investimento sociale per eccellenza" (Hemerijck 2017:20);
2. il pilastro dei flow riguarda le transizioni all'interno del mercato del lavoro, particolarmente rilevanti in un momento storico come quello attuale di

- frammentazione delle biografie e dell’emergere di sempre più importanti esigenze di conciliazione. Le prescrizioni politiche riguardano misure attive del mercato del lavoro e servizi per migliorare l’equilibrio tra lavoro e vita privata;
3. il pilastro relativo ai buffer mira a garantire la protezione del reddito e la stabilizzazione economica. Gli ammortizzatori funzionano in questa visione come una rete di sicurezza per gli individui non solo durante le crisi (una visione non così lontana dal keynesismo) ma sostengono, attraverso schemi di reddito minimo, la capacità di mantenere un adeguato tenore di vita nell’intero ciclo di vita delle persone.

La rilevanza attribuita ai buffer riconosce l’importanza di proteggere il reddito attraverso schemi di reddito minimo garantito, che supportano percorsi più inclusivi ed equi nella transizione verso l’economia e la società della conoscenza. Questa nuova formulazione ispira anche l’ipotesi che i rendimenti degli investimenti sociali siano generati attraverso un “moltiplicatore del corso della vita” che ha un impatto positivo di più ampio raggio sul benessere delle persone (Figura 1.1).

Figura 1.1 - Moltiplicatore del ciclo di vita degli investimenti sociali



Fonte: Hemerijck 2017:26

Partendo dal presupposto che le trasformazioni contemporanee del welfare non possano avere come unico elemento centrale la redistribuzione, né essere ricondotte ad azioni politiche di parte, ai processi di liberalizzazione e ai cambiamenti sociali e demografici, la rilevanza dello schema analitico stock-flow-buffer è stata di recente proposta come una chiave per rileggere le fasi di sviluppo e crisi dei welfare europei. Il welfare state è infatti inteso in questo framework concettuale non come un insieme

di politiche con obiettivi specifici ma come una configurazione (ottimale) di politiche diverse. L'idealtipo di welfare state orientato all'investimento sociale dovrebbe infatti far sintesi e puntare sulle complementarità fra le tre funzioni di policy, generando effetti al livello micro, in termini di benessere individuale soggettivo e oggettivo, e macro, in termini di occupazione e riduzione della povertà (Hemerijck et al. 2023). Questa enfasi sull'esistenza (o assenza) di complementarità istituzionali, un concetto che la letteratura sull'investimento sociale ha preso in prestito da quella sulle Varietà del Capitalismo (Hall e Soskice 2001), chiama in causa non solo le complesse interazioni fra i diversi ambiti di policy ma anche fra i differenti livelli istituzionali che hanno il compito di implementare quelle stesse policy e le reti di relazioni in cui queste si sviluppano.⁶

1.1.2 L'investimento sociale e l'Agenda sociale europea

L'idea dell'investimento sociale ha ispirato l'Agenda sociale europea fin dai primi anni 2000. Stimolare la crescita economica attraverso politiche sociali moderne e ben concepite non è infatti una novità nel panorama dell'UE. Con l'obiettivo dichiarato di fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale" (Consiglio dell'Unione Europea 2000), la strategia di Lisbona per il decennio 2000-2010 è stata la prima cornice politica integrata in cui competitività e coesione sociale sono state combinate. Stati sociali moderni e dinamici diventano importanti per raggiungere gli obiettivi della strategia. In particolare, il suo secondo pilastro, quello sociale, enfatizzava il ruolo dell'investimento nel capitale umano e della lotta all'esclusione sociale attraverso politiche attive del mercato del lavoro come elementi fondamentali per sviluppare pienamente un'economia basata sulla conoscenza. Anche la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, individua obiettivi legati all'esclusione sociale, all'istruzione e all'occupazione, concentrandosi sull'eliminazione della povertà e sullo sviluppo delle competenze (Commissione europea 2010). Inoltre, il pieno riconoscimento della prospettiva dell'IS è avvenuto nel 2013 con il lancio del Pacchetto di investimenti sociali (Social Investment Package - SIP), un'iniziativa avviata per affrontare la crisi economica e i cambiamenti demografici. Il SIP mira a

⁶ Si tratta di aspetti che saranno esaminati più avanti, ma che vale la pena di sottolineare perché sono cruciali per questo lavoro.

rafforzare le azioni politiche verso gli obiettivi di Europa 2020 collegando le politiche sociali, il coordinamento delle politiche fiscali e gli schemi di finanziamento. Secondo la “Comunicazione sugli investimenti sociali per la crescita e la coesione”, l’investimento sociale è una delle tre finalità dei moderni sistemi di welfare, insieme alla stabilizzazione macroeconomica e alla protezione sociale (Commissione europea 2013). In questo quadro “L’investimento sociale implica il rafforzamento delle capacità attuali e future delle persone” (Commissione Europea 2013:3) e l’attivazione nel mercato del lavoro ne rappresenta un pilastro fondamentale (Nolan 2013; Sabato e Corti 2018).

Nel 2017 è stata lanciata una rinnovata agenda politica attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali (European Pillar of Social Rights - EPSR), promosso dall’ex presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker per sostenere mercati del lavoro inclusivi e performanti nell’ambito dello sviluppo di un’unione economica e monetaria più equa (Commissione europea 2017). L’EPSR mira a combattere la povertà e l’esclusione sociale ampliando le azioni definite nell’ambito della Strategia di inclusione attiva e del SIP; affronta tre sfide principali:

- i) pari opportunità e posti di lavoro per tutti,
- ii) condizioni di lavoro eque,
- iii) protezione e inclusione sociale.

All’interno di questi capitoli, l’EPSR stabilisce 20 principi e diritti i cui progressi sono monitorati annualmente nell’ambito del Semestre europeo.⁷ Anche se non esplicitamente menzionato dal documento della Commissione, l’EPSR abbraccia l’investimento sociale: affronta la coesione sociale sia dal punto di vista dell’investimento che della protezione, rappresentando così un “approccio all’investimento sociale basato sui diritti” (Sabato e Corti 2018).

⁷ I capitoli, principi e diritti identificati nell’EPSR sono:

1. Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro: Istruzione, formazione e apprendimento permanente; Parità di genere; Pari opportunità; Sostegno attivo all’occupazione.
2. Condizioni di lavoro eque: Occupazione flessibile e sicura; Salari; Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento; Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori; Equilibrio tra attività professionale e vita familiare; Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati.
3. Protezione sociale e inclusione: Assistenza all’infanzia e sostegno ai minori; Protezione sociale; Prestazioni di disoccupazione; Reddito minimo; Reddito e pensioni di vecchiaia; Assistenza sanitaria; Inclusione delle persone con disabilità; Assistenza a lungo termine; Alloggi e assistenza per i senzatetto; Accesso ai servizi essenziali

Una piena approvazione dell'EPSR come cornice per un'Europa più inclusiva è arrivata dalla nuova Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, come ha dichiarato nel suo discorso riguardo al punto chiave del suo mandato. Nella nuova agenda strategica dell'UE per i prossimi cinque anni, l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali è una delle azioni chiave nell'ambito della terza priorità "Costruire un'Europa climaticamente neutrale, verde, equa e sociale".⁸ A un anno dalla crisi della pandemia Covid-19, che ha esposto l'Europa e soprattutto i sistemi di welfare a sfide enormi, nel marzo 2021 i 20 principi dell'EPSR sono finalmente trasformati in pratiche in un Piano d'azione, il libro delle regole sociali "(...) che assicura la solidarietà tra le generazioni. Un sistema di regole che premia gli imprenditori che si prendono cura dei loro dipendenti. Che si concentra sui posti di lavoro e apre opportunità. Che mette sullo stesso piano competenze, innovazione e protezione sociale"^{9,10}

Sebbene queste iniziative mostrino un enorme sforzo nel promuovere un forte impegno sugli investimenti sociali, gli studiosi sostengono che questo sia avvenuto solo a parole, non essendo poi stato concretamente realizzato in pratica (Morel e Palme 2017; Hemerijck 2018). L'approvazione dell'inquadramento del SIP all'interno del Semestre europeo, che rappresenta il principale strumento di coordinamento della politica fiscale a livello UE, secondo Ferrera è stata affrontata solo timidamente nel 2014 e ignorata nel 2015, quando le raccomandazioni specifiche per Paese consegnate annualmente agli Stati membri dalla Commissione sono state nuovamente dedicate al consolidamento macroeconomico e fiscale (2017).¹¹ Il processo di ricalibratura degli

⁸ Le quattro priorità stabilite nell'agenda, in modo coerente con l'Agenda per lo sviluppo sostenibile, sono: proteggere i cittadini e le libertà; sviluppare una base economica forte e vibrante; costruire un'Europa climaticamente neutrale, verde, equa e sociale; promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale.

⁹ Discorso della Presidente della Commissione von der Leyen al Parlamento europeo del 20 gennaio 2021.

¹⁰ All'interno del Piano d'azione sono definiti tre obiettivi principali da raggiungere entro il 2030: almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un'occupazione; almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare a corsi di formazione ogni anno; il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni.

¹¹ Vale la pena ricordare che a seguito della crisi dei debiti sovrani, dal 2010 al 2013 la governance economica dell'UE è stata rafforzata. L'adozione del semestre europeo e la creazione dello strumento temporaneo dell'European Financial Stability Facility nel 2010 (oggi sostituito dall'European Stability Mechanism - ESM), l'introduzione della procedura per gli squilibri macroeconomici (Macroeconomic Imbalance Procedure - MIP) nel 2011, le modifiche al Patto di stabilità e crescita (nel 2011 con il six pack e nel 2013 con il two pack), l'adozione del Fiscal compact nel 2013, sono le tappe principali di questa riforma.

Stati sociali europei verso l'investimento sociale è stato "disomogeneo, variabile e, in termini di processo, troncato" (Hemerijck 2017:30). Come mostra uno studio sugli investimenti sociali in Europa (Bouget et al. 2015), si osserva una grande divergenza tra i Paesi nell'adozione di queste politiche. Questa analisi, realizzata dagli esperti dell'European Social Policy Network, si occupa dello sviluppo delle politiche di investimento sociale all'interno di tutti i Paesi europei ed extraeuropei coperti dal Network stesso, concentrandosi su tre temi principali: lo sviluppo di politiche per la prima infanzia, la conciliazione vita-lavoro, l'esclusione sociale e dal mercato del lavoro. L'approccio di questo studio abbraccia la prospettiva istituzionale di Hemerijck sull'investimento sociale che combina stock, flow e buffer. Nel complesso, lo studio individua tre gruppi di Paesi in base all'attuazione delle politiche di investimento sociale, valutando anche il livello di integrazione tra i diversi ambiti di policy:

1. il primo è costituito da 13 Paesi con solide politiche di investimento sociale. Restringendo l'analisi all'UE¹², tutti i Paesi scandinavi, come previsto, sono inclusi in questo cluster, insieme a quasi tutti i sistemi di welfare continentali come Germania, Francia, Belgio, Austria, Paesi Bassi e un Paese "in transizione" dell'Europa orientale, la Slovenia;
2. il secondo gruppo è composto da 9 Paesi che mostrano una certa attenzione e consapevolezza nei confronti dell'investimento sociale, anche se mancano di una strategia completa: concentrandosi ancora una volta solo sull'UE, questo gruppo comprende Paesi del Sud come Spagna, Portogallo, Cipro e Malta, Irlanda e Regno Unito del gruppo del welfare liberale, due Paesi dell'Est, Ungheria e Polonia, e il Lussemburgo;
3. nel terzo gruppo l'investimento sociale è ben lungi dall'essere attuato. Questo gruppo è composto da 13 Paesi: un sottogruppo di essi, ovvero Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania e Romania, mostra timidi segnali verso l'investimento sociale, mentre il gruppo dei ritardatari comprende Italia, Grecia, Bulgaria, Repubblica Ceca e Slovacchia.

Questa analisi mostra, in modo molto interessante, che anche nei Paesi più orientati all'investimento sociale (ad esempio la Danimarca secondo il rapporto) le politiche nazionali non menzionano esplicitamente questo approccio (Bouget et. al 2015:6): questa evidenza suggerisce che forse l'argomento dell'investimento sociale non è

¹² I paesi non-EU compresi in questo Gruppo sono la Svizzera, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia.

ancora “simbolicamente” rilevante, o consolidato nelle arene nazionali, anche se ampiamente accettato nel discorso politico europeo. Come già accennato, anche l’EPSR non fa apertamente riferimento all’investimento sociale, soprattutto rispetto al SIP che lo abbraccia fortemente ed esplicitamente. Date queste premesse e l’esperienza passata, non è ancora chiaro se l’EPSR sarà più efficace del SIP nel guidare la ricalibratura del welfare in Europa. Una recente ricerca (Hacker 2019) mostra che l’attuazione dell’EPSR nel ciclo di bilancio europeo è abbastanza concreta dal punto di vista formale. Occorre fare di più dal punto di vista sostanziale: uno spazio di bilancio più ampio all’interno del prossimo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e una migliore coerenza delle politiche tra l’Europa sociale ed economica potrebbero portare a questo risultato.

L’interazione tra politica economica e sociale solleva una questione rilevante che riguarda l’efficacia delle politiche di investimento sociale durante la Grande Crisi e il ruolo della governance macroeconomica europea. Come già detto, i processi di ricalibratura volti a far convergere i Paesi verso questo approccio non sono stati omogenei in tutta Europa: le politiche di austerità hanno amplificato le divergenze. Dopo la crisi questa tendenza si è rafforzata, a causa di regole fiscali più severe e margini di bilancio più stretti. I tagli alle politiche di investimento sociale sono stati più pesanti laddove l’austerità ha richiesto misure più severe per contenere la spesa pubblica. L’inevitabile crowding-out (spiazzamento) ha colpito soprattutto i Paesi in cui le misure di investimento sociale erano più necessarie (Ciarini 2020a; Hemerijck e Ronchi 2020). Durante gli anni della crisi, il rispetto delle regole ferree della sorveglianza macroeconomica era più importante del rispetto dei principi *soft* dell’Europa sociale. Il consolidamento fiscale è sembrato efficace nello scoraggiare le politiche di investimento sociale in quattro modi:

- i) taglio della spesa pubblica anche per i programmi di rafforzamento del capitale umano,
- ii) spostamento verso politiche personalizzate e condizionate la cui efficacia è in dubbio,
- iii) ritardo o cancellazione di nuove politiche di investimento,
- iv) sforzo sulle misure passive senza potenziare quelle attive (Bouget et al. 2015; Natali e Vanhercke 2015).

Riassumendo, l’approccio dell’investimento sociale funziona particolarmente bene nei periodi di crescita economica. Quando arrivano le crisi, un forte sforzo sulle politiche passive non è solo necessario ma anche auspicabile e si possono ottenere

risultati migliori se le misure passive e di investimento sociale uniscono le forze. Uno dei sei insegnamenti sulla crisi di Hemerijck e Ronchi (2020) riguarda proprio il fatto che gli stabilizzatori automatici e gli investimenti sociali lavorano insieme. Durante la crisi, la protezione sociale passiva è stata efficace come stabilizzatore ex-post dell'economia; allo stesso tempo, politiche di investimento sociale hanno svolto un ruolo ex-ante nel contenere le conseguenze della crisi stessa.

Più di recente, in un Rapporto della Commissione Europea sul Futuro della protezione sociale e dello Stato sociale nell'UE, predisposto da un *High-level group* e rilasciato all'inizio del 2023 (European Commission - Directorate-General for Employment 2023) è riemersa l'idea che il welfare europeo debba orientarsi verso la prospettiva dell'investimento sociale, partendo dagli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19. Il rapporto esplora l'impatto delle grandi trasformazioni in atto (demografiche, tecnologiche, occupazionali, ambientali) sulle politiche sociali e di welfare in una prospettiva *life-cycle oriented*, sostenendo l'importanza di uno Stato sociale inclusivo ed equo, che tuteli le persone dai rischi sociali, attraverso la creazione di ammortizzatori che proteggano contro gli shock economici, e allo stesso tempo investa per sostenere la crescita ma anche il benessere delle persone, supportando gli individui nelle fasi di transizione lungo l'arco della vita.¹³

Si tratta a tutti gli effetti di una rinnovata attenzione alle diverse funzioni del welfare, che rafforza l'idea originale che "l'investimento sociale non è un sostituto della spesa sociale", come affermato da Frank Vandenbroucke nella prefazione di *Why we need a new welfare state*.

1.1.3 Critiche¹⁴ e questioni rilevanti

Secondo Hemerijck, la "critica empirica più feroce" (2017:16) all'IS riguarda il cosiddetto effetto Matteo. La metafora si ispira a un passo del Vangelo di Matteo "Perché a chiunque ha sarà dato e avrà in abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche

¹³ Il rapporto presenta un elenco di 21 raccomandazioni per modernizzare e rafforzare lo Stato sociale. Esse comprendono: proteggere e sostenere le famiglie con bambini, garantire pari opportunità di istruzione e formazione, garantire l'accesso universale alla protezione sociale, favorire la qualità del lavoro, sostenere l'apprendimento permanente, proteggere il reddito e i posti di lavoro, promuovere vite professionali più lunghe, pensioni adeguate e assistenza a lungo termine, migliorare il finanziamento dello Stato sociale, seguire una regola d'oro delle finanze pubbliche, rafforzare la capacità dell'UE di garantire la protezione sociale.

¹⁴ Una rassegna molto dettagliata delle critiche all'investimento sociale si trova in Hemerijck (2017, capitolo 1 e parte 2).

quello che ha”¹⁵. In concreto, l’effetto Matteo si manifesta quando misure specifiche avvantaggiano gruppi di popolazione che partono già da una posizione di vantaggio, allargando così i divari. La studiosa Bea Cantillon è stata la prima ad affrontare il tema: partendo dalla constatazione che i tassi di povertà non si riducono nemmeno in tempi di crescita del reddito e dell’occupazione, conclude che il profilo redistributivo delle politiche di investimento sociale non avvantaggia i più vulnerabili, creando un “paradosso” (2011). Ulteriori studi dimostrano che questi effetti perversi che riducono il potere redistributivo sono rilevanti all’interno del mercato del lavoro, così come nell’utilizzo dei servizi per l’infanzia o nell’accesso ai programmi di formazione, tutti ambiti fondamentali per riformulare il welfare come investimento sociale (Cantillon e Van Lancker 2013; Bonoli et al. 2017; Pavolini e Van Lancker 2018; Bonoli e Liechti 2018). Più specificamente, le politiche di investimento sociale volte a posizionare gli individui in segmenti elevati del mercato del lavoro hanno premiato soprattutto le categorie di lavoratori avvantaggiati (ad esempio quelli più qualificati fin dall’inizio o già in buona posizione lavorativa), a scapito di quelli più marginali e vulnerabili. Alla luce di queste evidenze, nell’implementazione di una strategia di investimento sociale è necessario prendere in considerazione altre trasformazioni strutturali: anche se la transizione verso un’economia e una società centrata sulla conoscenza, in cui ha grande rilevanza la componente dei servizi, invita a una visione ottimistica (forse in modo un po’ retorico), la creazione di posti di lavoro non riguarda solo il lavoro ad alta produttività e ad alta retribuzione nei settori ad alto valore aggiunto, ma genera anche molto lavoro povero nei segmenti a bassa produttività del settore dei servizi. Questi cambiamenti potrebbero rafforzare i potenziali dualismi, ad esempio tra i lavoratori altamente qualificati e altamente retribuiti e coloro che, a causa della mancanza di competenze e formazione, sono intrappolati in lavori a bassa produttività, routinari e a bassi salari, spesso precari. In un mercato del lavoro segmentato, in cui le reti di protezione sociale (e la loro efficacia) differiscono notevolmente tra insider e outsider, non vanno sottovalutate le insidie legate alla transizione verso la deindustrializzazione (Emmenegger et al. 2012). Questa tendenza, ad esempio, è già emersa nel settore dei servizi di assistenza, dove la crescita dell’occupazione si confronta con un’enorme quota di posti di lavoro precari e a bassa retribuzione, fortemente femminilizzati (Ciarini 2016; 2020b).

¹⁵ Parabola dei talenti nel Vangelo di Matteo (25, 29).

Un'altra trasformazione strutturale che ha un impatto sulla riconfigurazione dei sistemi di welfare riguarda i rapporti tra tecnologia e lavoro. Con l'avvento della quarta rivoluzione industriale e della digitalizzazione, le politiche di investimento sociale volte ad ampliare la partecipazione al mercato del lavoro dovrebbero essere in qualche modo resilienti. La tecnologia e l'automazione stanno cambiando profondamente il futuro del lavoro e non è ancora chiaro quale impatto avranno queste trasformazioni radicali sull'occupazione e sulla protezione sociale. Secondo la letteratura (Ciarini 2020a), una delle tendenze in atto è quella della polarizzazione: un fenomeno che si riferisce all'aumento simultaneo delle posizioni lavorative agli opposti dei livelli di competenza, i più e i meno qualificati, e all'assottigliamento delle posizioni medie che riconfigura una sorta di clessidra (Goos et al. 2009; Autor 2015). Questa tendenza andrebbe di pari passo con quella dell'aggiornamento delle competenze (Oesch 2013; Ambra et al, 2017): il cambiamento tecnologico favorisce infatti lo sviluppo di una domanda di lavoro più qualificata. Anche in questo caso, lo scenario prefigura un assottigliamento dei gruppi mediamente qualificati e retribuiti, che potrebbe portare a un ulteriore "schiacciamento della classe media", per riprendere le parole dell'OCSE, e a maggiori disuguaglianze. L'investimento sociale è adatto ad affrontare queste nuove sfide? Si tratta di temi emergenti cui non è ancora possibile dare una risposta, ma secondo Hemerijck e Ronchi (2020) i sistemi di protezione sociale orientati all'investimento sociale, in particolare (ma non solo) i Paesi scandinavi, dimostrano di essere in grado di conciliare meglio alti livelli di occupazione e coesione sociale, segnando un punto a favore di questo approccio.

Un'altra questione aperta in letteratura riguarda la tendenza nelle strategie di investimento sociale a enfatizzare l'attivazione nel mercato del lavoro, spesso a costo di tagliare i sussidi esistenti, ridurre la durata o rendere più severi i criteri di eleggibilità, tendenza che si è tradotta in pratica in una rimercificazione e in un ridimensionamento del welfare (Vandenbroucke e Vleminckx 2011; Morel et al. 2012; de la Porte e Jacobsson 2012; Bonoli 2012; Nolan 2013; Palier 2013).¹⁶ Aumentare le

¹⁶ Allargando il quadro, la prospettiva dello "Stato consolidatore" di Streeck sembra abbastanza rilevante per quanto riguarda la ricomposizione dei diritti sociali. Lo Stato è qui concepito come uno "Stato minimo" finalizzato soprattutto al contenimento della spesa pubblica, in cui la finanziarizzazione del capitalismo sposta le responsabilità pubbliche verso gli investitori privati, i diritti sociali sono subordinati alle logiche di mercato e la loro universalità non è riconosciuta. Per citare le parole di Streeck: "In uno Stato consolidatore, (...) i diritti di cittadinanza sono messi in secondo piano rispetto alle rivendicazioni dei contratti commerciali" (2015:11). Dato il loro stretto rapporto con il mercato, le politiche di investimento sociale possono essere viste anche come un processo di rimercificazione del welfare da parte dello Stato.

capacità e le competenze delle persone all'interno del mercato non significa automaticamente garantire posti di lavoro migliori: diversi studi dimostrano che, anche se la qualità del lavoro è una delle caratteristiche principali dell'approccio dell'investimento sociale, c'è uno spostamento verso "un qualsiasi lavoro" più che verso "buoni lavori" che porta a politiche orientate al workfare. In questo quadro, sono emersi nuovi problemi di qualità del mercato del lavoro, come la povertà lavorativa, la sovraistruzione, il mismatch delle competenze, il part-time involontario. Si tratta di aspetti che l'investimento sociale da solo non è in grado di superare: senza adeguate politiche industriali volte a riqualificare verso l'alto la domanda di lavoro e i sistemi produttivi non è possibile garantire una transizione di successo verso produzioni a più alto valore aggiunto. Non è scontato che un lavoratore qualificato sia in grado di trovare un lavoro adeguato alle sue competenze.

Anche per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, ovvero gli schemi di reddito minimo e i sussidi di disoccupazione, molti studi evidenziano questo spostamento verso l'attivazione che configura un modello di workfare, del lavoro ad ogni costo, anche come conseguenza degli stretti vincoli fiscali imposti dalle misure di austerità. Un recente studio di Ciarini et al. rileva che condizionare i sussidi all'attivazione nel mercato del lavoro produce un effetto ad accettare "qualsiasi lavoro", rafforzando così queste tensioni (2020). È interessante notare che gli autori mostrano che anche la Danimarca, uno dei casi di studio affrontati, si stia muovendo verso questa direzione (Ciarini et al. 2020); analogamente, Cronert e Palme rilevano in Svezia un passaggio dall'investimento sociale all'approccio della Terza Via (2017).¹⁷

Critiche rilevanti al concetto di uguaglianza di genere alla base dell'investimento sociale provengono dalle studiose femministe. Jenson sostiene che, anche se le preoccupazioni per l'uguaglianza di genere sono molto centrali, "qualcosa è andato perso nella traduzione del femminismo egualitario nella consapevolezza di genere che infonde la prospettiva dell'investimento sociale" (2009:472). Non prestando attenzione alle strutture culturali che plasmano i ruoli di genere nella società e concentrandosi principalmente sulle questioni demografiche, anche l'enfasi sul sostegno all'equilibrio vita-lavoro per le donne appare piuttosto strumentale e orientata alla produttività.¹⁸ Il

¹⁷ Anche Van Kersbergen e Kraft mostrano che il welfare universale tipico dei Paesi Scandinavi sta diventando meno universale e più selettivo (2017).

¹⁸ Jenson (2009) rileva anche l'assenza di temi come la parità di retribuzione, l'uguaglianza di opportunità sul posto di lavoro, la discriminazione, gli esiti dell'eccessiva de-famizzazione dell'assistenza.

binomio “capacitating and empowering” sembra più uno strumento per competere meglio ed essere produttivi sul mercato che una risorsa di autodeterminazione. Date le asimmetrie e la stratificazione del mercato del lavoro, le insidie del “qualsiasi lavoro” già menzionate sembrano particolarmente rilevanti per le donne e potrebbero portare a divari di genere più ampi: le disuguaglianze non vengono affrontate (Saraceno 2015). Inoltre, il concetto di famiglia incorporato nell’investimento sociale è piuttosto controverso. La famiglia sembra limitare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro: vengono promosse politiche per favorirne l’ingresso, mentre si presta meno attenzione alle politiche volte a rafforzare il “diritto alla cura” per entrambi i sessi, minimizzandone così l’importanza (Saraceno 2017).¹⁹ Inoltre, i servizi sociali in natura e i trasferimenti di denaro sono spesso legati all’occupazione: di conseguenza, le famiglie vulnerabili con una minore intensità lavorativa sono più esposte al rischio di povertà o esclusione sociale²⁰ e i trasferimenti sociali potrebbero avere l’effetto di aumentare il divario con quelle meno vulnerabili²¹.

Le critiche sopra menzionate sono abbastanza collegate e sollevano un problema più generale che qui verrà chiamato il dilemma protezione vs investimento. Il primo approccio all’investimento sociale era infatti orientato a favorire le condizioni per una piena partecipazione all’economia basata sulla conoscenza (in crescita), concentrandosi sul lato dell’offerta. La crisi, con le sue enormi perdite, ha invece spostato l’attenzione su elementi di equità e redistribuzione (Crouch 2020). Anche il dibattito sulle disuguaglianze e sui legami tra equità e crescita potrebbe aver dato un impulso a una maggiore attenzione a questi temi.²²

¹⁹ Come sostiene anche Nancy Fraser, una delle condizioni non economiche che rendono possibile l’esistenza del capitalismo è il lavoro di “riproduzione sociale” non retribuito. Tuttavia, il capitalismo stesso non gli riconosce alcun valore. L’investimento sociale non sembra superare questa visione o rappresentare una rottura con esso (What Should Socialism Mean in the 21st Century? Disponibile su <https://www.youtube.com/watch?v=UKFLLv3irRg>).

²⁰ I dati Eurostat ci dicono che in Europa, ad esempio, le famiglie monoparentali e quelle numerose sono più esposte alla povertà e all’esclusione sociale.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#General_overview

²¹ Si veda Pavolini e Van Lancker (2018) per uno studio sull’effetto Matteo nei servizi per l’infanzia e, ancora, Saraceno (2017). Bonoli et al. (2017) sostengono che l’abbassamento delle prestazioni combinato con uno spostamento sui servizi in natura ha ridotto l’impatto redistributivo delle politiche sociali.

²² Una discussione di questi temi esula dal presente lavoro. Tuttavia, i lavori di Sen, Atkinson, Picketty e Stiglitz (solo per citarne alcuni) hanno influenzato notevolmente il dibattito sulla disuguaglianza. Per una rassegna dei legami tra disuguaglianza e crescita si veda Ostry et al. (2014); van der Weide e Milanovic (2014); Menabò di etica ed economia n. 100.

Il dilemma protezione vs investimento rappresenta una questione fondamentale anche per la misurazione. A questo proposito, è essenziale una chiara definizione di quali siano le misure di politica sociale orientate alla protezione e quali all'investimento. Un framework più solido consente concettualizzazioni, operazionalizzazioni e valutazioni più robuste, utili soprattutto per identificare le traiettorie dei sistemi di welfare, i ritorni degli investimenti sociali e i meccanismi causali. Questi temi sono affrontati molto chiaramente in Vandembroucke (2017) e Nolan (2013)²³. Prendendo in prestito da Vandembroucke "(...) la classificazione degli Stati sociali dal punto di vista dell'investimento sociale si è spesso basata su una distinzione binaria tra "spesa per investimenti" (o "spesa abilitante") e "spesa non per investimenti" (o "spesa compensativa"). (...) La distinzione è confusa". (2017:323). L'analisi fornita da Nikolaj, nel confrontare le politiche sociali tra i Paesi dell'OCSE in una prospettiva di investimento sociale, ad esempio, considera i sussidi di disoccupazione (fondamentali come fattori di stabilizzazione nei periodi di ciclo negativo) insieme alla spesa per la vecchiaia, identificandoli quindi come "spesa sociale compensativa". Le misure attive del mercato del lavoro, insieme alle politiche per la famiglia e all'istruzione e formazione, rientrano invece nella categoria "investimenti" (Nikolaj 2012:92). Con la sua concezione di ciò che costituisce una forma di compensazione e di ciò che viene etichettato come investimento, questo approccio si pone all'opposto della prospettiva istituzionale di Hemerijck sull'investimento sociale, che concepisce una combinazione di investimento e protezione in termini di stock, flow e buffer. Questo aspetto è molto rilevante nella progettazione di politiche ben coordinate, fondamentali per ottenere risultati che siano anche misurabili, soprattutto quando si affronta una prospettiva di ciclo di vita che coinvolge fasi, rischi e bisogni diversi.

Le questioni delineate conducono a una riflessione di stampo più generale. Sembra necessaria una nuova visione che guardi alle trasformazioni del welfare non astraendole dai contesti e dalle strategie economiche nazionali ma come parte essenziale di questi processi: perché una strategia di investimento sociale funzioni e sia in grado di contribuire alla crescita, il concetto di "politica sociale come fattore produttivo" da solo non basta. La domanda è il convitato di pietra dell'investimento sociale: a titolo di esempio, come già evidenziato non è sufficiente elevare i livelli di competenze della forza lavoro, ma è necessario operare congiuntamente sul fronte

²³ Si veda anche De Deken (2017).

della domanda di lavoro in modo tale che questa sia in grado di assorbire quelle competenze, possibilmente in lavori stabili e ben retribuiti. Come sostiene Mariana Mazzucato in "Lo Stato innovatore" (2014), è necessario ripensare il ruolo dello Stato. Uno degli elementi chiave per la crescita economica è infatti uno Stato forte e coraggioso, che investa in settori come la ricerca, l'istruzione, l'innovazione, anche assumendosi i rischi di innovazioni radicali che, nel lungo periodo, consentiranno di affrontare meglio le sfide future. Come approccio dal lato dell'offerta, i limiti dell'investimento sociale sono infatti emersi con forza e richiedono adeguate politiche dal lato della domanda e sul fronte degli investimenti pubblici (nei settori chiave dell'investimento sociale, ma anche nelle infrastrutture sociali) oggi più che mai necessari. La recente letteratura di political economy comparata sui regimi di crescita, evidenziando i legami tra riforme del welfare e strategie di crescita, va in questa direzione.

1.2 I fondamenti dell'approccio dei Regimi di crescita

1.2.1 Il dibattito sulle varietà dei capitalismi

Lo studio della diversità delle forme di capitalismo ha una lunga tradizione: attraverso una varietà di approcci che indagano la performance economica dei paesi, nel corso del tempo sono stati identificati diversi modelli o idealtipi di capitalismo partendo dal presupposto che configurazioni istituzionali alternative nei diversi contesti nazionali consentano il raggiungimento di determinati risultati in termini di crescita. Più nel dettaglio, a livello teorico questi approcci si focalizzano su tre aspetti (Jackson e Deeg 2006; Trigilia 2009): i) l'esistenza di configurazioni istituzionali diverse, che modellano l'offerta collettiva di input a disposizione degli attori economici dando a vita a strategie anch'esse diversificate; ii) la presenza di vantaggi istituzionali comparati nelle diverse configurazioni, che riguarda il modo in cui le complementarità istituzionali tra ambiti funzionalmente distinti possono portare a combinazioni multiple ed efficienti a supporto di un certo tipo di attività economiche e quindi di crescita; iii) una visione delle istituzioni storicamente determinata, in cui il cambiamento è di natura incrementale e dipendente dal percorso, dal contesto e dalle specificità nazionali (path dependency) e si rigetta l'idea di convergenza verso un determinato modello o best practice.

Nello studio dei diversi modelli di capitalismo, una delle letterature più influenti degli ultimi decenni è quella sulle Varietà del Capitalismo (Voc), ispirata dal lavoro

fondamentale di Peter Hall e David Soskice (2001). Questo approccio è ampiamente considerato il più rilevante nello studio delle economie avanzate (Pontusson e Raess 2012; Burroni 2016; Burroni, Pavolini e Regini 2021), tanto da poter essere considerato quello dominante: l'analisi condotta rappresenta un tentativo di andare oltre le principali prospettive teoriche nel campo degli studi comparativi sul capitalismo, come l'approccio della modernizzazione, gli studi basati sul concetto di neocorporativismo e quelli fondati sui sistemi sociali di produzione, che abbracciano oltre un trentennio di ricerca²⁴. Quello delle VoC è un approccio in cui si attribuisce la centralità alle imprese, in quanto attori il cui comportamento e decisioni strategiche determinano le performance dell'economia, analizzate secondo un'ottica relazionale. In questa concezione la capacità di coordinamento e interazione con l'ambiente istituzionale in cui le imprese sono inserite assume grande rilevanza nel determinare il successo delle azioni intraprese e una maggiore capacità innovativa. In particolare gli ambiti di coordinamento in cui le imprese devono sviluppare relazioni strategiche sono cinque: le relazioni industriali, la formazione e l'istruzione professionale, la corporate governance (governo societario), le relazioni inter-aziendali e il e il coordinamento con i lavoratori. In quanto entità relazionale, l'impresa opera quindi entro contesti nazionali in cui la regolazione di queste arene istituzionali è strettamente interconnessa e assume configurazioni, come già visto sopra, differenti e storicamente determinate: attraverso lo studio dei meccanismi di coordinamento delle imprese in queste cinque sfere si può quindi individuare la fisionomia dei modelli nazionali di political economy (Hancké, Rhodes e Thatcher 2007).

Concentrandosi sul lato dell'offerta e sul comportamento delle imprese, la letteratura VoC introduce quindi due diversi tipi ideali di economie capitaliste, che derivano dai differenti assetti istituzionali in cui operano le imprese e all'interno dei quali queste sviluppano specifici vantaggi competitivi: le economie coordinate di mercato (coordinated market economies - CMEs) e le economie non coordinate di mercato (liberal market economies - LMEs).

Nelle CMEs, la regolazione è affidata a meccanismi e relazioni in cui il ruolo del mercato è più limitato e le modalità attraverso cui avviene il coordinamento

²⁴ Per maggiori dettagli si rimanda all'Introduzione, in cui Hall e Soskice sintetizzano brevemente tutti questi filoni di letteratura e le principali caratteristiche. In generale si può affermare che mentre gli studi legati alla modernizzazione e al neocorporativismo analizzano il ruolo dello Stato (Shonfield 1965; Goldthorpe 1984) le ricerche sui sistemi sociali di produzione (Hollingsworth e Boyer 1997) guardano alla riorganizzazione dei processi produttivi delle imprese di fronte alle sfide imposte dai cambiamenti tecnologici (Hall e Soskice 2001: pp.2-4). Si veda anche Albert (1993).

comportano generalmente una contrattazione relazionale più estesa e un maggiore affidamento su relazioni collaborative, anziché competitive. In queste economie le istituzioni rilevanti saranno quelle che consentono alle imprese di coordinarsi su strategie di equilibrio di più lungo periodo che offrono rendimenti più elevati e diffusi, come associazioni imprenditoriali e sindacati forti, reti di partecipazioni estese e sistemi legali o normativi progettati per facilitare la condivisione delle informazioni e la collaborazione (Hall e Soskice 2001:9-10). Ripercorrendo le arene istituzionali già citate, nelle CMEs le esigenze di finanziamento delle imprese sono soddisfatte dal circuito bancario, le prospettive di investimento guardano progetti più a lungo termine e hanno rilevanza gli interessi degli *stakeholder*; nel campo dell'istruzione e della formazione professionale a livello delle competenze di base c'è un ruolo importante dello Stato, che inoltre coopera con le imprese nella formazione specialistica dei lavoratori (si pensi ai programmi di apprendistato); questo aspetto risulta strettamente legato a quello delle relazioni industriali, affidate alla contrattazione sindacale e caratterizzate da una certa rigidità che, incoraggiando relazioni lavorative stabili, rende conveniente l'investimento nella formazione e favorisce il coinvolgimento dei lavoratori nelle dinamiche dell'impresa; dal lato delle relazioni inter-aziendali, esiste un diffuso associazionismo che insieme a un'azione più forte dello Stato favorisce gli scambi di conoscenza e tecnologia. Il vantaggio istituzionale comparato in termini di capacità innovativa di questo tipo di configurazione, inteso come il modello di produzione più efficiente dato un determinato ambiente istituzionale, è quello dell'innovazione incrementale. Esempi di CMEs sono Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Islanda, Germania, Giappone, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera.

Nelle LMEs il meccanismo di regolazione assegna un ruolo centrale al mercato, le relazioni e il coordinamento fra le imprese nei differenti ambiti istituzionali avvengono entro un contesto formale basato sulla concorrenza in cui i risultati di equilibrio del comportamento delle imprese sono solitamente dati dalle condizioni di domanda e offerta in mercati competitivi (Hall e Soskice 2001:8). In questo modello, le imprese sono più di frequente quotate in borsa, si finanziano sul mercato dei capitali e l'assetto proprietario è frammentato fra diversi attori, da cui consegue una gestione orientata ad attività che garantiscano rendimenti nel breve periodo in modo da soddisfare le esigenze degli *shareholder* (azionisti); nella sfera della formazione professionale, l'impresa ha un ruolo di rilievo solo per quanto attiene la creazione di competenze specifiche richieste ai lavoratori nel processo produttivo, mentre gli individui si assumono il carico dello sviluppo di professionalità e skill di base o generiche che

consentono loro di “stare sul mercato”, in quanto trasferibili in contesti produttivi diversi, con il risultato di un livello di formazione orientato a soddisfare le esigenze di breve termine a scapito di investimenti sul capitale umano a più lungo raggio; nelle relazioni industriali si osserva una scarsa cooperazione fra gli attori, una rappresentanza debole e un’elevata flessibilità nei rapporti di lavoro, data da un apparato normativo che in genere consente un’ampia libertà di assumere e licenziare; dal punto di vista delle relazioni inter-aziendali la logica di mercato, le gerarchie e le relazioni formali rappresentano i principali meccanismi di regolazione. Questo assetto istituzionale fornisce alle imprese migliori opportunità di innovazione di tipo radicale, che garantiscono elevati profitti nel breve periodo. Ricadono sotto il modello delle LMEs l’Australia, il Canada, l’Irlanda, la Nuova Zelanda, il Regno Unito e gli Stati Uniti.

In questo quadro, un altro elemento fondamentale è quello delle complementarità istituzionali, che rafforzano le differenze fra i due idealtipi di capitalismo: nell’approccio delle VoC due istituzioni sono complementari se la presenza (o l’efficienza) di una aumenta i rendimenti (o l’efficienza) dell’altra. Ne consegue che laddove si adotti un certo meccanismo di coordinamento in una sfera istituzionale, questo tenderà a predominare ed essere riprodotto anche in altre sfere così che il meccanismo ne risulterà complessivamente rinforzato, con risultati più efficienti: secondo Hall e Soskice, le diverse configurazioni istituzionali non si distribuiscono in modo casuale tra le nazioni, anzi i diversi Paesi si raggruppano e convergono su pratiche complementari nei vari ambiti. Tuttavia vale la pena sottolineare che nessuno dei due modelli viene considerato preferibile, in quanto entrambi possono assicurare risultati economici positivi (2001:18-21).

Se la stilizzazione CMEs/LMEs nella sua parsimonia ha rappresentato un framework molto efficace nello studio dei casi nazionali che ricadono entro una delle due categorie, tanto da diventare egemone, sono state tuttavia evidenziate nel dibattito alcune limitazioni del modello nell’inquadrare e spiegare le realtà che invece non sono riconducibili all’una o all’altra varietà (Crouch 2005, Amable 2003, Schmidt 2002, Molina e Rhodes 2007), in particolare laddove convivono logiche diverse, un grado di incoerenza istituzionale elevato e sono carenti i meccanismi di complementarità (Molina e Rhodes 2007).²⁵ Come evidenzia Crouch (2005) quello delle VoC rappresenta

²⁵ D’altro canto nella letteratura neo-istituzionalista l’utilizzo di modellizzazioni di tipo dualistico aveva caratterizzato, ad esempio, i lavori di autori come Albert (1991), che identificava un modello germano-nipponico o renano e uno anglo-sassone, da Hollingsworth e Boyer (1997) che consideravano sistemi di

infatti il più ambizioso e significativo contributo dell'approccio dualista, ma con rilevanti limiti che derivano da un'attribuzione dei modelli istituzionali a priori, basata su una logica induttiva che ne rende difficile l'applicazione ad altri casi meno paradigmatici.

In effetti anche Hall e Soskice (2001:21) mettono in luce l'esistenza di un gruppo di paesi "ambiguo", composto fra gli altri da economie rilevanti come la Francia, l'Italia e la Spagna, che non risulta classificabile entro nessuna delle due famiglie e per il quale ipotizzano un tipo di capitalismo mediterraneo, caratterizzato da un esteso ruolo dello Stato che in alcuni ambiti istituzionali ha assunto una forma di coordinamento non di mercato e in altri più liberale.

Alla luce di queste limitazioni del modello, sono state identificate molte tipologie alternative che, come sottolineato da Streeck (2011), rafforzano un certo scetticismo sulla fondatezza dei due idealtipi. A partire da queste critiche, si apre quindi un filone di studi orientato all'analisi e alla classificazione dei casi misti, o spuri. Va in questa direzione il lavoro di Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) che, cercando di integrare all'interno del framework delle VoC la categoria delle economie miste di mercato (*mixed market economy* - MMEs) e dare un senso alle differenze che intercorrono con le LMEs e le CMEs, rivede la tipologia delle varietà del capitalismo introducendo lo Stato. In generale, nelle MMEs le imprese tentano di coordinare la produzione di beni collettivi tra loro, ma sono costrette ad affidarsi allo Stato per compensare le disfunzioni del quadro istituzionale. In altre parole, lo Stato è parte integrante della varietà del capitalismo, perché aziona la macchina nei momenti in cui le carenze istituzionali la farebbero bloccare (Hancké, Rhodes e Thatcher 2007; Molina e Rhodes 2007). Partendo da queste considerazioni, che riguardano particolarmente il caso dei paesi mediterranei, in questo lavoro si differenziano due nuovi idealtipi, identificati in base all'incrocio fra due dimensioni contrapposte: quella delle relazioni Stato/sfera economica e quella dell'organizzazione degli interessi. In questo nuovo framework, che non mette in discussione le categorie precedenti, la forma dell'intervento statale sull'attività economica dal lato dell'offerta può esplicitarsi in due forme differenti: una forma più forte, in cui questo attore influenza direttamente l'economia e una più debole, orientato a una regolazione dei mercati che si tiene "a debita distanza". Dal lato delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, la linea di demarcazione

business nazionali individualistici o comunitari e da Rueda e Pontusson (2000) che invece individuavano due tipi di economie di mercato, una sociale e una liberale.

nei differenti modi di coordinamento guarda al livello più o meno frammentato/organizzato delle organizzazioni stesse. Da questa configurazione emergono quindi quattro tipologie, due delle quali (LMEs e CMEs) riconducibili a quelle già delineate in precedenza; l'elemento di novità è la collocazione in questo quadro delle MMEs e di un ulteriore gruppo di economie di mercato emergenti (emerging market economies – EMEs). In particolare si definisce una nuova forma di capitalismo etichettata come *Étatisme* (dirigismo), rappresentato dalla Francia prima degli anni '90, in cui al forte intervento dello stato si associa un'organizzazione della rappresentanza degli interessi frammentata a cui si aggiunge quella del *Compensating State* (Stato che compensa), che si caratterizza per una forte presenza dello Stato accompagnata a una organizzazione degli interessi più strutturata.²⁶

Un'analisi ancora più diversificata e "sofisticata" (Crouch 2005) è quella elaborata da Amable (2003) che, prendendo in considerazione una platea più ampia di sfere istituzionali, individua cinque differenti tipologie di capitalismo. L'autore considera il mercato dei prodotti, il sistema finanziario e il governo d'impresa, il mercato del lavoro e le relazioni industriali, la protezione sociale e il sistema educativo: a partire da un ampio set di indicatori quantitativi relativi a ciascuna di queste sfere, sintetizzati mediante analisi fattoriali e raggruppati utilizzando analisi di tipo cluster, arriva a identificare i suoi modelli empiricamente. Il lavoro di Amable parte dal presupposto che una modellizzazione di tipo binario come quella proposta dalle VoC, per quanto utile dal punto di vista della semplificazione dell'analisi empirica, resti monodimensionale poiché si concentra solo sulla dimensione del coordinamento dal momento che mette al centro l'impresa, mentre introducendo altre istituzioni si arriva a una maggiore varietà (2003:14). Considerando questo più ampio setting istituzionale i tipi di capitalismo a cui si perviene, come già accennato, sono cinque: capitalismo di mercato, socialdemocratico, europeo continentale, europeo mediterraneo e asiatico. Ognuno di questi modelli è caratterizzato da specifiche forme e complementarità istituzionali, non necessariamente coerenti al loro interno rispetto alle sfere considerate. Un aspetto di rilievo nel lavoro di Amable è che riporta al centro del disegno istituzionale anche le questioni distributive e il fatto che gli equilibri

²⁶ Anche Vivien Schmidt (2002) rimette al centro il ruolo dello Stato, proponendo tre modelli di capitalismo per i paesi europei: "di mercato" in cui il ruolo dello Stato è limitato, molto simile al modello LME, "gestito" in cui lo Stato ha un ruolo di facilitatore della cooperazione fra gli attori, che richiama il modello CME e "statale" dove lo Stato ha un ruolo di primo piano nell'economia (il riferimento principale qui è al caso francese).

istituzionali riflettono asimmetrie di potere e conflitti negli interessi degli attori. In questa visione, l'autore contrasta l'idea che le istituzioni risolvano i problemi di coordinamento tra agenti uguali con interessi simili, affermando che esse nascano per risolvere i conflitti tra attori disuguali con interessi divergenti, come conseguenza del comportamento strategico degli agenti in un contesto di asimmetrie di potere (Amable 2003:10; si veda anche Crouch 2010).

Infine, il framework sviluppato da Amable ha particolare rilevanza nell'enucleare il ruolo del welfare nel funzionamento e nella differenziazione delle economie capitaliste: tre delle cinque istituzioni che l'autore considera nella sua analisi afferiscono infatti a questa sfera. Vale la pena di ricordare che anche nelle VoC viene messa in luce l'esistenza di una certa coerenza fra il regime di welfare e il tipo di capitalismo che caratterizza i diversi paesi, da cui deriva il concetto di "welfare production regime" (Estevez-Abe, Iversen e Soskice 2001), tuttavia il lavoro di Amable si focalizza su un insieme più esteso di istituzioni del welfare che, come si vedrà più avanti, svolgono un ruolo fondamentale nel funzionamento dei regimi di crescita nazionali.

1.2.2 I Modelli di crescita

L'approccio delle VoC elaborato da Hall e Soskice è considerato il paradigma dominante negli studi comparativi sul capitalismo degli ultimi decenni. A questo successo si sono accompagnate tuttavia molte critiche, che hanno riguardato diversi aspetti del modello. Secondo Gould et al. (2015), che effettuano una rassegna ampia e dettagliata della letteratura critica, le principali questioni problematiche sono cinque: i) la dicotomia fra LMEs/CMEs appare inadeguata a rappresentare un fenomeno che è un continuum, configurandosi inoltre come troppo statica e funzionalista; ii) l'eccessiva enfasi sulle imprese come unità di analisi omogenee, che non tiene in considerazione la dimensione subnazionale e transnazionale, oltre che le differenze settoriali nella gestione del coordinamento; iii) l'assenza dall'analisi del ruolo svolto dagli interessi degli attori, come ad esempio le coalizioni politiche o i lobbisti, dal potere e dalle relazioni distributive (Streeck 2011)²⁷; iv) la riduzione dell'analisi

²⁷ Streeck (2011) ha molto criticato anche il nazionalismo metodologico e l'economicismo delle VoC, oltre al fatto che relazioni fondamentali come il conflitto tra la ricerca del profitto e i movimenti sociali risultano assenti dall'analisi. Cambiamenti e innovazioni istituzionali possono essere infatti indotti dal conflitto e dalla cooperazione degli attori tra di loro (Regini 2014; Streeck 2011). Come già visto sopra anche Amable (2003) ha dato un ruolo importante alle questioni distributive.

comparativa ad alcune economie occidentali, che esclude il capitalismo asiatico (eccezion fatta per il Giappone) e quello dall'America Centrale e del Sud; v) la sua scarsa capacità di collocarsi nei cambiamenti storici in corso relativi alla crisi del fordismo e all'ascesa del capitalismo finanziario, e nel considerare le crisi come eventi esogeni, così come previsto dal mainstream neoclassico.

Queste critiche riassumono a grandi linee i principali elementi del dibattito che è stato generato dalle VoC. Se la questione dell'eccessiva parsimonia del modello ha portato gli studiosi a estensioni del framework iniziale, come quella Hancké, Rhodes e Thatcher (2007), l'aspetto su cui la critica sembra aver posto maggior enfasi è quello dell'eccessivo razionalismo e funzionalismo dell'approccio, del presunto equilibrio istituzionale che emerge nei due idealtipi, eccessivamente statico e inadeguato nello spiegare il cambiamento (Howell 2003, Blyth 2003, Allen 2004, Boyer 2005, Streeck e Thelen 2005). In particolare come osserva Crouch (2005), nel loro lavoro Hall e sottolineano fortemente che stanno raffigurando due forme *durature* di capitalismo, il cui equilibrio fra le diverse sfere è frutto di lunghi corsi storici (*long durees*). Da ciò consegue che nel momento in cui in un paese si crea un determinato contesto istituzionale, coerente e in equilibrio, deviazioni e cambiamenti sono piuttosto improbabili, anche perché ciascun sistema ha tutto l'interesse a mantenere i propri vantaggi comparati.

Anche a seguito delle molte critiche che l'approccio delle VoC ha suscitato, sono emersi nuovi filoni di ricerca fra cui spicca il lavoro sui modelli di crescita elaborato da Baccaro e Pontusson (2016), che si concentra su modelli di capitalismo più diversificati e instabili piuttosto che su *varietà* statiche nel tempo e rimette al centro dell'analisi la domanda aggregata e il conflitto distributivo. Secondo questo approccio, in uno scenario post-fordista occorre andare oltre l'idea che siano solo le istituzioni, e quindi il lato dell'offerta, a influenzare le diverse forme del capitalismo: sono invece il livello e la composizione della domanda aggregata a giocare un ruolo di primo piano. I modelli di crescita sono infatti definiti sulla base al contributo relativo delle diverse componenti della domanda aggregata (consumi, investimenti, spesa pubblica ed esportazioni nette) alla crescita economica complessiva e rappresentano le differenti risposte alla crisi del fordismo messe in atto nei diversi paesi. A partire dal lavoro seminale di Baccaro e Pontusson (2016), negli ultimi anni c'è stato un interesse

crescente verso questo approccio, come testimoniano i numerosi lavoro sviluppati da economisti e sociologi economici (Baccaro e Hadziabdic 2022)²⁸.

L'utilizzo di un framework post-keynesiano è la principale innovazione teorica introdotta dagli autori (Baccaro e Pontusson 2016:176), che collegano la prospettiva neo-kaleckiana²⁹, in particolare le evoluzioni apportate dal lavoro seminale di Bhaduri e Marglin (Marglin e Bhaduri, 1990; Bhaduri e Marglin, 1990), con le idee della scuola regolazionista francese. Come scrivono Baccaro e Pontusson (2016:181-184) Kalecki mette centro dell'analisi le connessioni fra la distribuzione del reddito, in termini sia di distribuzione fra lavoro e capitale sia fra lavoratori, e la domanda aggregata, enfatizzando il fatto che le fasce di reddito più basse hanno una maggiore propensione al consumo rispetto a quelle più abbienti. Per Kalecki la crescita può essere stimolata attraverso i consumi in tre modi diversi: la crescita dei salari, la spesa pubblica, la redistribuzione dalle fasce alte di reddito a quelle basse. La redistribuzione, pur essendo un'opzione via praticabile rappresenta tuttavia anche quella più controversa. Nelle successive elaborazioni i neo-kaleckiani hanno individuato anche un modello alternativo basato sui profitti. La questione di fondo riguarda come cambiamenti nella wage share (la quota di salari sul Pil) influiscono sulla domanda aggregata e quindi sulla crescita del Pil. La dicotomia tra regimi guidati dai salari e regimi guidati dai profitti rappresenta la principale linea di demarcazione di questo approccio. In un regime guidato dai salari un aumento della wage share porta a una maggiore crescita economica: dal momento che i lavoratori hanno una maggiore propensione al consumo rispetto ai capitalisti, uno spostamento della distribuzione del reddito a favore della classe dei lavoratori porta a consumi più elevati e a maggiori investimenti, sostenendo la crescita. In un regime guidato dai profitti, invece, l'impatto negativo diretto dell'aumento dei salari sugli investimenti e sulle esportazioni nette prevale

²⁸ Per una rassegna ampia e puntuale si veda il paragrafo 2.

²⁹ Come scrivono Baccaro e Pontusson (2016:181-184) Kalecki mette centro dell'analisi le connessioni fra la distribuzione del reddito, in termini sia di distribuzione fra lavoro e capitale sia fra lavoratori, e la domanda aggregata, enfatizzando il fatto che le fasce di reddito più basse hanno una maggiore propensione al consumo rispetto a quelle più abbienti. Per Kalecki la crescita può essere stimolata attraverso i consumi in tre modi diversi: la crescita dei salari, la spesa pubblica, la redistribuzione dalle fasce alte di reddito a quelle basse. La redistribuzione, pur essendo un'opzione via praticabile rappresenta tuttavia anche quella più controversa. Nelle successive elaborazioni i neo-kaleckiani hanno individuato anche un modello alternativo basato sui profitti. La questione di fondo riguarda come cambiamenti nella wage share (la quota di salari sul Pil) influiscono sulla domanda aggregata e quindi sulla crescita del Pil.

sull'impulso positivo dato ai consumi, con un effetto netto negativo sulla crescita (Morlin, Passos e Pariboni, 2022).

Il punto di partenza dell'analisi sviluppata nei modelli di crescita è, come accennato, la crisi del modello di accumulazione fordista. Come infatti osservano Baccaro e Pontusson, c'è un certo consenso sul fatto che le economie capitalistiche avanzate abbiano perseguito un modello di crescita guidato dai salari durante l'era fordista. In quel periodo, grazie a un setting istituzionale particolarmente favorevole ai lavoratori, l'aumento dei salari reali si è accompagnato a incrementi della produttività, alimentando l'espansione della domanda aggregata. Vale la pena ricordare che sono gli stessi decenni in cui prendono forma i diversi sistemi di protezione sociale. In questo periodo la quota dei salari sul Pil è stata particolarmente elevata, cominciando invece a calare negli anni '80: in assenza di un nuovo driver che sostenesse la domanda, a questo calo si è accompagnata una riduzione dei tassi di crescita nel complesso, segnando la fine del fordismo e l'ingresso nell'era post-fordista. A partire da queste premesse, l'obiettivo della letteratura sui modelli di crescita è quindi l'individuazione delle trasformazioni e le traiettorie di cambiamento che i diversi capitalismi hanno intrapreso nel cercare di rispondere alla crisi del modello trainato dai salari, ormai esaurito, al fine di ripristinare un certo livello di crescita. Gli autori identificano quattro possibili modelli "puri" di crescita in base alla componente trainante: i) le esportazioni; ii) lo stato (attraverso le politiche fiscali); iii) gli investimenti; iv) i consumi.³⁰

Dall'analisi empirica emergono due modelli stilizzati, considerati come un'evoluzione della dicotomia profit-led e wage-led: nel primo caso il motore salariale viene rimpiazzato dai consumi, nel secondo caso dalle esportazioni, sostituendo la domanda interna con la domanda estera. I diversi modelli si differenziano ulteriormente in base ai canali con cui sono finanziati i consumi, se attraverso l'indebitamento, come nel *privatised Keynesianism* di Crouch (2009), o la crescita dei salari, e all'esistenza di trade-off fra consumi ed esportazioni. Questo secondo punto appare di particolare rilevanza nella definizione di modelli guidati dall'export differenziati: secondo gli autori l'esistenza di questi trade-off è legata alla

³⁰ Sebbene concettualmente gli autori considerino potenzialmente quattro modelli, nei casi ii) e iv) (investimenti e Stato), queste configurazioni non sembrano loro plausibili nelle economie a capitalismo avanzato. Di conseguenza la discussione dei casi empirici considera solo l'importanza relativa dei consumi e delle esportazioni, come si vedrà.

composizione del settore dell'export, che ne determina una maggiore o minore sensibilità rispetto al prezzo da cui deriva la necessità di comprimere o meno i salari.

In particolare, attraverso l'analisi di quattro casi empirici, effettuata considerando il periodo 1994-2007, gli autori evidenziano:

1. il modello di crescita *consumption-led*, rappresentato dal Regno Unito, che si basa sulla componente dei consumi delle famiglie come principale driver della domanda aggregata, finanziata da un facile accesso al credito, e su una quota delle esportazioni bassa rispetto al Pil, troppo piccola per dare un contributo significativo alla crescita, ma sbilanciata nella sua composizione sui servizi, meno esposti alla competitività di prezzo e oscillazioni del tasso di cambio;
2. il modello *export-led*, identificato col caso tedesco, in cui la domanda è trainata dalle esportazioni nette a scapito dei consumi. In Germania infatti il contributo delle esportazioni nette è aumentato nel tempo, ma concentrandosi sui settori manifatturieri si caratterizza strutturalmente per una maggiore esposizione alla competitività di prezzo: di conseguenza per stimolare le esportazioni e mantenerle competitive è necessario comprimere i salari, da cui deriva, in assenza di una forte propensione all'indebitamento, un minore contributo dei consumi alla crescita;
3. il modello *balanced/hybrid* corrispondente alla Svezia, in cui entrambi i driver considerati, consumi ed export, contribuiscono alla crescita complessiva senza che si crei un trade-off. Ciò è reso possibile da una struttura delle esportazioni svedesi più orientata ai servizi e da una maggiore propensione delle famiglie all'indebitamento, per certi versi simile al caso del Regno Unito;
4. il modello *stagnating*, rappresentato dall'Italia, identifica una situazione in cui nessuno dei due driver considerati ha funzionato nel sostituire i salari. I consumi delle famiglie sono cresciuti troppo poco per trainare la crescita complessiva (a differenza di quanto osservato per il Regno Unito). Dall'altro lato, l'export italiano non ha sufficiente ampiezza per costituire un driver rilevante e la sua composizione è sbilanciata sui settori del manifatturiero sensibili alle variazioni di prezzo. Nelle parole di Baccaro e Pontusson si tratta di un caso di "*persistent failure*" (2016:199).

Un aspetto di grande rilievo della letteratura sui modelli di crescita riguarda le connessioni con gli aspetti distributivi e le disuguaglianze. Indebitamento delle famiglie e crescita salariale possono entrambi supportare un modello *consumption-led*. L'incremento dei consumi finanziati attraverso il credito (come nel caso del Regno

Unito e la Svezia) oltre a sostenere la domanda aggregata si è infatti accompagnato a una crescita dei salari reali e del reddito disponibile, a differenza di quanto avvenuto nel modello export-led tedesco. Ciò spiegherebbe alcune tendenze anche in termini di disuguaglianze: in Svezia, come nel Regno Unito, la robusta crescita dei consumi interni ha stimolato la domanda di lavoro meno qualificato, sostenendo i salari reali nella coda bassa della distribuzione dei redditi. Al contrario, nei contesti in cui le esportazioni sono sensibili alle variazioni dei prezzi (o dei tassi di cambio reali), un modello di crescita guidato dalle esportazioni richiede, come visto, la compressione dei salari, con effetti a catena sulla disuguaglianza, in particolare nella fascia bassa della distribuzione del reddito. In questo caso, i livelli salariali più elevati nei settori manifatturieri votati all'export sono infatti mantenuti a scapito dei quelli del settore dei servizi, anche in virtù del forte peso delle rappresentanze settoriali.

Un ultimo aspetto che vale la pena sottolineare, anche se brevemente, è quello del nodo della politica come variabile esplicativa delle scelte dei governi relativamente a quali driver della domanda e settori produttivi sostenere. I modelli di crescita si sviluppano infatti entro diverse costellazioni di interessi organizzati, o blocchi sociali, in cui le forze in campo beneficiano in misura differente dell'adozione di un modello piuttosto che un altro e si determinano vincitori e vinti. In questa prospettiva, le scelte dei governi possono indicare la composizione del blocco sociale dominante, che attraverso un meccanismo gramsciano sviluppa un discorso egemonico in grado di trasformare i propri interessi particolari in interessi nazionali, anche con il consenso o il tacito assenso delle categorie ai margini della società (per approfondimenti su questo specifico tema si veda Baccaro e Pontusson 2019). Come osserva Streeck (2016), uno dei punti di forza dell'approccio dei modelli di crescita è quello di distinguere tra la strategia economica di un Paese e la sua struttura istituzionale e politica di fondo, ovvero il blocco sociale egemonico del Paese. La struttura o la composizione di tale blocco può evolvere nel tempo rendendo obsoleto il modello di crescita già adottato e mettendone in luce le contraddizioni e le disfunzionalità: attraverso il conflitto viene ripristinata l'"affinità elettiva" tra il blocco dominante e il potere politico, che determina le scelte di politica economica.

1.2.3 I Regimi di crescita

La letteratura sui modelli di crescita ha rappresentato un importante passo in avanti nello studio dei capitalismi. Enfatizzando il ruolo delle componenti di domanda, questo approccio segna un cambio di passo rispetto alle teorie offertiste che hanno

dominato l'economia (e di conseguenza la political economy comparata) negli anni '80 e '90³¹, collocandosi in linea con le teorie economiche post-keynesiane. Queste ultime sono apparse infatti progressivamente più attrezzate per affrontare alcuni fenomeni contemporanei che rappresentano “veri e propri enigmi” per l'economia mainstream, come ad esempio la stagnazione secolare, l'isteresi del prodotto potenziale e il fallimento dell'austerità espansiva (Morlin, Passos e Pariboni, 2022).³² Un altro aspetto rilevante e innovativo è la centralità della distribuzione del reddito nell'influenzare la domanda come nella tradizione kaleckiana.

Alcuni autori hanno visto in questo nuovo filone di ricerca una rottura definitiva con le tradizionali *varietà* e la supply-side economics: secondo Streeck, come già visto uno fra i principali detrattori delle VoC, si tratta di una distruzione creatrice che infligge un colpo mortale all'approccio centrato sulle imprese (2016). Secondo Hope e Soskice (2016), al contrario, la posizione di Baccaro e Pontusson è del tutto coerente con le VoC e non ne mina i fondamenti e gli sviluppi successivi. Le categorie analitiche delle LMEs e CMEs ne escono quindi rafforzate. Nel riconoscere i meriti dei modelli di crescita e l'importante contributo che apporta alla political economy comparata, i due autori sostengono la necessità di utilizzare modelli macroeconomici più vicini al mainstream per la loro analisi, mettendo in discussione l'utilità di un approccio post-keynesiano (Hope e Soskice 2016). Il punto di vista di Piore (2016) si colloca in una sorta di via di mezzo, considerando i modelli di crescita non tanto una rottura definitiva piuttosto un ampliamento del potere esplicativo delle VoC: i meccanismi che guidano la composizione della domanda aggregata consentirebbero di spiegare il cambiamento in modo più efficace rispetto alle modalità di coordinamento delle imprese, andando a colmare la lacuna della tanto criticata eccessiva staticità delle VoC. I modelli di crescita appaiono più adatti per essere una teoria e non una tipologia (Streeck 2016; Piore 2016) ma andrebbero rinforzate le basi istituzionali sottostanti, in particolare considerando quelle istituzioni determinanti ai fini della redistribuzione e della crescita della domanda di lavoro a bassa qualifica, come le relazioni industriali e l'occupazione nel settore pubblico (Martin, 2016).

³¹ Baccaro e Pontusson parlano di una sottostima della “*anti-Keynesian revolution*” nell'influenzare la disciplina (2016:178).

³² Senza entrare nel merito di questi temi, un lavoro degli economisti Fatàs e Summers (2015) esamina l'impatto dell'austerità fiscale non sulla produzione effettiva, ma sulle stime della produzione potenziale, rilevando ampi effetti negativi. Questo rimette al centro l'importanza della domanda nel determinare l'ampiezza futura di un'economia.

Sulla scia di questo dibattito, Hassel e Palier (2021) tentano di riconciliare l'approccio dal lato dell'offerta delle VoC e quello dal lato della domanda dei modelli di crescita, integrando anche la prospettiva della French Regulation School in un framework multidimensionale (si veda anche Hassel, Palier e Avlijaš 2020). Gli autori concordano con le VoC nel ritenere che le istituzioni e le complementarità istituzionali abbiano un ruolo di grande rilievo nella definizione delle strategie e dei vantaggi comparati delle imprese, in quanto rappresentano il set di opportunità e vincoli entro cui si sviluppano anche le decisioni e le politiche pubbliche. Come visto, le istituzioni di welfare hanno un ruolo rilevante nella letteratura sulle VoC: questa importanza viene notevolmente rafforzata nei regimi di crescita, che considera una platea più ampia di sfere istituzionali, ispirata al lavoro di Amable (2003) in cui si propone una nuova definizione delle istituzioni rilevanti ai fini della differenziazione dei diversi sistemi economici. Infine, l'attenzione alla domanda aggregata richiama quanto evidenziato dalla letteratura dei modelli crescita, andando a completare il quadro. In questo framework l'obiettivo è anche differenziare ulteriormente fra le due categorie principali dei modelli di crescita, entrando più nel dettaglio rispetto alla composizione dell'export e la domanda interna (consumi), un avanzamento la cui necessità era già stata messa in evidenza da Baccaro e Pontusson (2016).

Come Hope e Soskice (2016), secondo Hassel e Palier lo spostamento di focus sulla domanda arricchisce il quadro non entrando in contraddizione con la letteratura precedente: quello che conta, e qui entra in gioco la vocazione regolazionista dell'approccio, è la comprensione di come la domanda e l'offerta interagiscano. Sulla base di queste considerazioni la proposta è una "augmented synthesis" (Hassel e Palier 2021:17): i regimi di crescita, forgiati dalla struttura e dalle relazioni fra le diverse componenti dell'economia, in cui è cruciale il ruolo del sistema di welfare in cui queste si incardinano. Le istituzioni e le politiche di protezione sociale bilanciano infatti le componenti di offerta e di domanda, rappresentando strumenti chiave che chi governa utilizza per favorire la crescita e l'occupazione. I regimi di crescita infatti non sono configurazioni statiche ma cambiano nel tempo in base a un insieme di decisioni e riforme perseguite dai governi e dagli attori economici e sociali: le "growth strategies". La scelta di una certa strategia ha infatti delle ricadute sui settori che vengono considerati prioritari per stimolare l'economia ed è influenzata dalle condizioni strutturali e istituzionali preesistenti: nel perseguire una propria strategia i governi effettuano una serie di riforme che vanno a modificare questi assetti e li trasformano.

Più nel dettaglio questo approccio mette in relazione le componenti della domanda aggregata con i “motori della crescita”, ovvero tutti i settori in cui si generano principalmente occupazione e valore aggiunto nei sistemi produttivi, con le diverse istituzioni di protezione sociale, individuando diversi tipi di “regimi di crescita” ideali delle economie a capitalismo avanzato, basati sull'incrocio tra le tre diverse dimensioni. Gli autori definiscono i “growth regimes” come specifici modelli di governance macroeconomica. Si tratta di una prospettiva molto ampia: i regimi di crescita non si basano solo sulle componenti dei modelli di crescita neoclassici, come il mercato del lavoro, il capitale e la tecnologia, ma mirano a includere anche la struttura organizzativa dell'economia, la specializzazione della domanda di lavoro, le decisioni delle famiglie in materia di consumo (indebitamento o risparmio), gli orientamenti delle politiche di welfare e della spesa pubblica. Secondo le parole di Hassel et al. (2021:17) “Un regime di crescita, nel suo senso più ampio, è una modalità di governo dell'economia. Comprende i contesti istituzionali, politici e organizzativi che modellano la specializzazione delle imprese e i modelli di consumo e risparmio della popolazione, nonché l'uso della tecnologia e l'organizzazione del lavoro. Un regime di crescita può basarsi su un particolare tipo di innovazione, sull'evoluzione di una particolare industria ad alto valore aggiunto, sull'uso della politica fiscale e monetaria e su strumenti politici che influenzano il tasso di occupazione e il capitale umano. Lo Stato (sociale) è una componente importante dei regimi di crescita per la gestione economica”.

Nell'analisi proposta, come già accennato sono tre le componenti istituzionali che identificano le diverse configurazioni in termini di regimi di crescita:

- i **motori della crescita**, che rappresentano i principali settori in cui un'economia si specializza. Analizzare il motore della crescita implica la comprensione dei settori che contribuiscono all'occupazione e alla creazione di valore aggiunto all'interno del sistema produttivo (alto e basso terziario, manifattura, finanza, ICT, ecc.). Questo fattore considera la crescita dal lato dell'offerta, guardando alla specializzazione;
- le **istituzioni che organizzano l'economia**, ovvero le istituzioni socio-economiche che influenzano l'economia sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta dell'economia. Seguendo Amable (2003), gli autori individuano cinque tipi di istituzioni che riguardano la sfera economica, le relazioni industriali e la protezione sociale. In particolare considerano: la regolamentazione del mercato dei prodotti, la corporate governance e il sistema

finanziario, la determinazione dei salari e il mercato del lavoro, l'istruzione e la formazione, le istituzioni di protezione sociale. Vale la pena ricordare che le ultime tre fanno tutte parte del welfare state, che sembra essere cruciale nel plasmare il regime di crescita;

- le **principali componenti della domanda aggregata**, che sono i consumi, gli investimenti, la spesa pubblica e le esportazioni nette. Dal punto di vista del quadro teorico, si fa riferimento in particolare al già ampiamente discusso filone di studi sui modelli di crescita e successivi sviluppi (Baccaro e Pontusson 2016; Baccaro e Howell 2017), che come visto distingue tra economie orientate alle esportazioni (export-led) ed economie orientate alla domanda interna (consumption-led). Come Baccaro e Pontusson non considerano i modelli guidati dagli investimenti, ma reintroducono lo Stato.

Dal lato della domanda il driver principale viene identificato con la quota in rapporto al Pil delle componenti (esportazioni o consumi): questo permette di distinguere le economie trainate dalle esportazioni e trainate dai consumi interni. In questo approccio si effettua un'ulteriore demarcazione in base al tipo di esportazioni, se orientate ai servizi ad alto valore aggiunto (in cui un ruolo rilevante è dato dalla capacità di sviluppare il settore ICT) o alla produzione manifatturiera. Anche nel regime guidato dai consumi si effettua una distinzione che chiama in causa il modo in cui questi sono finanziati, se attraverso il facile accesso al credito o altri canali. Completano il quadro le istituzioni e le politiche di riforma del welfare. Ogni strategia infatti risulta associata a un tipo differente di traiettoria del sistema di welfare: cambiamenti nella prima si accompagnano a cambiamenti nelle seconde, ed esiste una varietà di risposte non sempre spiegabili in termini di *path-dependence*. Le traiettorie del welfare sono qui considerate parte integrante delle growth strategies e loro cambiamenti supportano la promozione di un certo modello di crescita e occupazione.

Sulla base di queste diverse combinazioni, gli autori distinguono cinque diversi regimi di crescita in Europa, costituiti da tre tipi di economie export-led e due di economie consumption-led (Fig. 1.2).

Figura 1.2 - I cinque regimi di crescita identificati da Hssel e Palier

Table 1.3 Characteristics of the five growth regimes

	Dynamic services export-led growth regime	High-quality manufacturing export-led growth regime	FDI-financed export-led growth regime	Finance-based domestic demand-led growth regimes	Publicly financed domestic demand-led growth regime
Demand drivers of growth	Export	Export	Export	Domestic consumption	Domestic consumption
Current account	Surplus	Surplus	Mixed	Deficit	Deficit
Financialization	High	Low	Low	High	Low
Knowledge economy (ICT)	High	Medium	Low	High	Low
Education system	Inclusive high-level	Inclusive mid-level	Inclusive mid-level	Elitist	Elitist
Social protection	Social investment	Social insurance	Social insurance	Private insurance and investment	Social insurance
Wage-setting	Coordinated	Coordinated	Deregulated	Deregulated	Regulated

Source: Rows 1-3 are based on Table 1.1; row 4 is based on Figure 1.2, row 5 is based on Chevalier (this volume), row 6 on Palier and Hay (2017), and row 7 on Visser (2019) ICTWSS database on wage-setting.

Fonte: Hassel e Palier 2021, p.40

Tra le economie orientate all'export si distingue fra:

1. Paesi che combinano una quota elevata di export con una forte domanda interna, che richiama il modello *balanced* di Baccaro e Pontusson (2016): questo gruppo è composto dai Paesi scandinavi (esclusa la Danimarca), dal Lussemburgo e dai Paesi Bassi. Per quanto riguarda i motori della crescita questi Paesi hanno progressivamente abbandonato la manifattura per orientarsi sull'export di servizi ad alto valore aggiunto, ma hanno anche sviluppato servizi privati a basso costo. Si tratta di economie con una forte componente innovativa che richiede un settore del credito ben sviluppato, da cui deriva un'elevata finanziarizzazione. Questa strategia è supportata da una riforma del welfare orientata all'investimento sociale, che combina una forza lavoro altamente qualificata ma flessibile con un alto livello di protezione.
2. Paesi in cui il driver della crescita sono le esportazioni di beni manifatturieri e la domanda interna presenta bassi tassi di crescita nel periodo pre-crisi: Germania, ma anche Austria, Belgio e Svizzera, fanno parte di questo gruppo. Si tratta di contesti che dipendono fortemente dal vantaggio competitivo nella manifattura ad alto valore aggiunto, in cui le istituzioni supportano modelli flessibili che si realizzano nella produzione diversificata di qualità (DQP); beneficiano inoltre degli elevati tassi di crescita nelle economie emergenti. Questa strategia si accompagna con la moderazione salariale, necessaria per mantenere la competitività, e la protezione degli interessi degli insider, principalmente gli occupati nei settori protetti del manifatturiero che esporta: di conseguenza si accompagna a un sistema di welfare fortemente dualistico.

3. Paesi con quote crescenti di esportazioni, ma saldo delle partite correnti negative e tassi relativamente elevati di domanda interna: sono i Paesi dell'Europa centrale e orientale. Seguono una strategia manifatturiera orientata all'export, sono fortemente integrati nelle catene del valore tedesche e le loro strategie competitiva dipendono dalla compressione dei costi, che si traduce in bassi salari e basso welfare: grazie a queste caratteristiche e a regimi di tassazione agevolati riescono ad attirare capitali dall'estero, da cui risulta una quota elevata di investimenti diretti esteri (IDE). Dal punto di vista della strategia di welfare, prediligono politiche sociali volte a elevare la qualità del capitale umano per attrarre investitori, ma contemplan anche forme di welfare compensativo non sfociando nel modello dualistico.

I paesi che si affidano alla domanda interna, e in particolare ai consumi, per sostenere la crescita sono invece divisi in due gruppi:

1. Paesi in cui un alto livello di consumi interni si associa a un'economia a elevata finanziarizzazione e uno sviluppo importante del settore delle ICT: si tratta dei paesi anglofoni, in particolare Stati Uniti e Regno Unito (eccetto l'Irlanda). Si tratta di Paesi in cui le tendenze alla deindustrializzazione si sono verificate in anticipo e in modo più intenso rispetto alle economie del Nord Europa. In queste economie la crescita dei consumi è sostenuta dal facile accesso al credito e un mercato immobiliare molto vivace, che le rende però più esposte a bolle immobiliari e crisi finanziarie. Queste economie richiamano chiaramente la categoria delle LMEs delle VoC. Questa strategia si accompagna a un welfare sempre più privatizzato e mercificato, volto a sostenere il settore finanziario.
2. Paesi in cui elevati livelli di consumi interni si abbinano a un basso indebitamento privato, nonostante un accesso al credito relativamente facile, e un orientamento generoso delle prestazioni sociali di tipo compensativo: in questo gruppo si ritrovano i paesi dell'Europa del Sud, inclusa la Francia. In questi paesi si osserva una combinazione fra istituzioni del mercato del lavoro centralizzate e un sistema di corporate governance che richiama meccanismi di coordinamento tipici delle CMEs. Si tratta però di un assetto istituzionale ibrido, incapace di produrre beni collettivi di sostegno allo sviluppo necessari a supportare la crescita, in cui assume un ruolo di rilievo lo Stato, che sostiene la crescita dei consumi attraverso le politiche salariali e sociali. L'orientamento del welfare è generoso ma sbilanciato su un assetto di tipo assicurativo e compensativo, che favorisce gli interessi di chi è già protetto.

Il framework teorico ed empirico offerto dall'approccio dei regimi di crescita offre una prospettiva di analisi che integra diverse letterature, presentando una visione dei capitalismi più sfumata e variegata. Considerando le interconnessioni fra offerta e domanda, rappresenta un importante anello di congiunzione fra i due principali filoni che hanno caratterizzato la political economy economy comparata dell'ultimo ventennio. Non che queste connessioni fossero ignote ai fautori di questi approcci: da un lato Hall (2018) riconosce la necessità di integrare nelle teorie orientate allo studio dei capitalismi del lato dell'offerta (come le VoC) anche il lato della domanda; dall'altro, già nel loro lavoro seminale Baccaro e Pontusson (2016) riconoscono l'esigenza di includere fattori dal lato dell'offerta e istituzionali per spiegare le configurazioni dei modelli di crescita. Il contributo di Hassel e Palier sui regimi di crescita (2021), integrando anche le evoluzioni dei sistemi di welfare fra i pilastri delle strategie di crescita, riporta anche il ruolo dello Stato fra gli elementi centrali dell'analisi, aggiungendo un ulteriore elemento di complessità.

1.3 Regimi di crescita regionali: inquadramento del lavoro

Questo lavoro rappresenta una prima analisi esplorativa sul capitalismo italiano che punta indagare le differenze territoriali fra le configurazioni del welfare e la crescita dell'economia a livello regionale, alla luce della letteratura sul social investment e quella di political economy comparata sui growth regimes. L'obiettivo è cercare di connotare in una nuova ottica il modello di capitalismo dell'Italia, individuare i regimi di crescita regionali attraverso un approccio multifonte guidato dai dati e identificarne alcuni tratti rilevanti.

Come visto nei paragrafi precedenti, la letteratura sui regimi di crescita rappresenta un riferimento teorico particolarmente fruttuoso per tentare di spiegare l'interdipendenza tra schemi di protezione sociale, modelli di produzione e componenti della domanda aggregata. Hassel e Palier (2021) sviluppano un quadro teorico multidimensionale molto ricco per studiare come diversi Paesi abbiano seguito traiettorie e strategie differenti per crescere, affrontando al contempo le sfide legate alla transizione post-fordista come la globalizzazione, la finanziarizzazione dell'economia, la rivoluzione tecnologica. Prendendo spunto da questo approccio, l'analisi parte dal presupposto che lo studio delle trasformazioni del sistema di welfare ha un maggiore rilievo se contestualizzato entro il più ampio quadro sui cambiamenti del sistema economico e produttivo e dei driver che guidano la crescita; d'altro canto le strategie messe in atto nei territori per favorire la crescita del sistema economico e

l'occupazione sono incardinate entro un apparato istituzionale di cui una parte fondamentale è rappresentata dal sistema di welfare, qui inteso non solo in termini di protezione sociale in senso stretto ma comprende anche le politiche per l'istruzione, la formazione, le politiche attive del lavoro, come nella letteratura sull'investimento sociale. In base a queste premesse teoriche, già discusse nei paragrafi precedenti, nel lavoro si cerca di capire se e in quali contesti una strategia di welfare orientata all'investimento sociale si accompagna a una certa configurazione dell'economia, dove quest'ultima viene studiata sia guardando la composizione delle domanda, e quindi i driver della domanda aggregata, sia la sua struttura produttiva, e quindi l'offerta.

Il focus dell'analisi è sul caso italiano. Si tratta di un modello di capitalismo che la letteratura di political economy comparata ha guardato con grande attenzione, ma che ancora oggi sfugge a categorizzazioni nette. Nei primi studi sulla modernizzazione del capitalismo l'Italia figura fra i paesi con un modello statalista (Shonfield 1965); negli studi sulle VoC è nel gruppo delle MMEs nella variante dello Stato che compensa (Molina e Rhodes 2007); Amable (2003) inserisce l'Italia fra i capitalismi mediterranei. Burrioni (2016), considerando simultaneamente coesione sociale e performance economica, colloca il capitalismo italiano nel modello dell'insicurezza senza competitività; in modo analogo, ma con uno spostamento sulla relazione fra reddito e disuguaglianza, Gherardini (2020) parla di un modello a bassa crescita non inclusiva. Guardando il lato della domanda, per Baccaro e Pontusson (2016) si tratta di un modello esemplare di economia stagnante, in cui nessuno dei driver individuati nell'era post-fordista riesce a generare crescita a causa di una serie di condizioni strutturali preesistenti e vincoli esterni. Nel framework dei regimi di crescita (Hassel e Palier 2021) l'Italia si colloca nell'ultimo dei cinque gruppi individuati, in cui la domanda aggregata è trainata dai consumi interni con un ruolo importante dello Stato (*publicly financed domestic demand-led growth regime*).

Se tutti questi filoni di letteratura hanno rivelato aspetti chiave del modello italiano di capitalismo, in questo lavoro il livello territoriale scelto è quello regionale, per diverse ragioni:

1. Innanzitutto, il livello sub-nazionale appare ancora poco esplorato rispetto ai temi menzionati, rappresentando un vero e proprio gap da colmare: la letteratura sull'investimento sociale, quella di political economy comparata sulle diversità dei capitalismi, quella sui modelli di crescita e, infine, quella sui regimi di crescita hanno da sempre guardato il livello nazionale, trascurando l'esistenza di divari territoriali nelle dotazioni istituzionali, nelle strutture

produttive e nei risultati economici. In casi come quello italiano, caratterizzato da elevate disuguaglianze territoriali ed eterogeneità nelle strutture produttive e istituzionali, spostare il livello dell'analisi a livello regionale è particolarmente importante. Il livello nazionale può essere infatti fuorviante per quanto riguarda le caratteristiche e il funzionamento del regime di crescita.

2. Nelle VoC l'elemento dell'eterogeneità territoriale viene messo in evidenza anche se di fatto non è trattato nell'analisi. Come osserva Ebner (2016), Hall e Soskice ammettono che le configurazioni regionali e settoriali possono avere una certa importanza in quanto rafforzano le strategie di coordinamento e le complementarità esistenti e, di conseguenza, sostengono determinati regimi di produzione, aprendo potenzialmente la strada per ulteriori ricerche sulle diversità interne alle varietà dei capitalismi. In questa ottica, se la differenziazione regionale delle economie nazionali può essere vista come una parziale divergenza lungo specifiche traiettorie, le varietà regionali non si definiscono autonomamente, ma sono componenti di una struttura multilivello e multiscalare composta di costellazioni di attori e relazioni strategiche in continua evoluzione. In questi termini, la prospettiva delle varietà regionali può essere adattata alle teorie sulla "variegatura" dei capitalismi, superando quindi un punto particolarmente critico dell'approccio delle VoC e cioè il suo nazionalismo metodologico (Ebner 2016). L'adozione di una prospettiva sub-nazionale mette in discussione anche l'enfasi sulle imprese, richiedendo l'inclusione di nuove dimensioni di analisi volte a caratterizzare le specificità regionali, come ad esempio il sistema di welfare (Ebner 2016). Nonostante queste considerazioni, le analisi ispirate alle VoC, fra cui gli sviluppi successivi orientati a tratteggiare meglio le MMEs, non sono andate oltre il livello nazionale.
3. Nel loro studio del modello italiano di capitalismo, Trigilia e Burrone (2009) hanno descritto l'Italia come una forma di "capitalismo regionalizzato". Concentrandosi sul nesso centro-periferia, questi studiosi sottolineano le persistenti differenze territoriali che affliggono il modello italiano di capitalismo ed evidenziano la coesistenza tra governance disfunzionale a livello nazionale e dinamismo economico a livello regionale, specialmente nella cosiddetta Terza Italia del Nord-Est (Trigilia 1990; Bagnasco, 1988). All'interno di questi territori, le piccole e medie imprese sono diventate protagoniste dello sviluppo economico attraverso un processo di mobilitazione volontaria delle

risorse economiche, sociali e politiche locali, nonostante la mancanza di una strategia nazionale di sviluppo economico chiaramente progettata. Questo dinamismo ha in parte compensato i livelli elevati di inefficienza delle istituzioni pubbliche nazionali: tuttavia a causa delle diffuse disparità territoriali e delle differenze strutturali nei sistemi produttivi delle regioni, emerge la difficoltà di governare un paese con esigenze istituzionali e politiche eterogenee (Burroni, Pavolini e Regini 2020).

4. Forti dualismi caratterizzano anche il sistema di welfare, tanto da configurare un vero e proprio divario di cittadinanza sociale. Diverse analisi hanno mostrato in Italia la coesistenza di modelli sociali diversi (Pavolini 2011; Fargion e Gualmini 2012; Burroni 2016; Fargion 1996; Colombo e Regini 2016). Se infatti le analisi comparative sui sistemi nazionali di welfare collocano l'Italia nel regime "mediterraneo", il sistema nella sua articolazione regionale presenta significative differenze fra un Mezzogiorno più aderente al regime nazionale, di stampo familista, e un Nord più vicino ai regimi di tipo occupazionale-bismarckiano tipici dell'Europa continentale, oltre che più attrezzato in termini di servizi e infrastrutture sociali (beni pubblici di sostegno allo sviluppo) come tipico dei regimi nordici e continentali.
5. Negli ultimi decenni, in Italia si è verificato un significativo spostamento di competenze dal livello centrale a quello locale. Si tratta di una tendenza che non ha riguardato soltanto l'Italia: sono almeno trent'anni che gli Stati europei hanno subito un processo trasformativo di decentralizzazione, guidato dal principio di sussidiarietà. Questo principio opera lungo due direttrici: verticale e orizzontale. La prima implica uno spostamento verso il basso di competenze prima di pertinenza dello Stato centrale. Ciò ha portato al trasferimento ai governi regionali o addirittura comunali di competenze politiche chiave in importanti settori istituzionali. A parità di condizioni, ciò significa che i governi regionali hanno acquisito un ruolo maggiore nell'elaborazione delle politiche economiche e sociali e nel plasmare il contesto istituzionale regionale all'interno del quale operano gli attori economici territoriali. In secondo luogo, il decentramento verticale delle competenze politiche si accompagna a uno spostamento in orizzontale degli attori e delle istituzioni coinvolti nei processi. Ciò aumenta la necessità di studiare le diverse caratteristiche dei regimi di crescita regionale. In Italia, il processo di decentramento amministrativo è iniziato alla fine degli anni 1990 ed è stato ulteriormente rafforzato, a seguito

della riforma costituzionale avvenuta nei primi anni 2000. La riforma ha trasferito importanti competenze politiche ai governi regionali che hanno acquisito una competenza diretta su settori rilevanti nell'ottica dei regimi di crescita come la politica sociale, la formazione professionale, le politiche attive del lavoro. Nel caso italiano, però, questi processi hanno generato ulteriori distorsioni territoriali, dovute alla debolezza del coordinamento tra il livello nazionale, incaricato di garantire standard minimi, e alla forte autonomia riconosciuta alle regioni. La presenza di forti autonomie regionali si intreccia in Italia con un processo di decentramento che ha esacerbato le differenze regionali, dato il debole potere regolatore nelle mani del governo centrale (Del Pino e Pavolini 2015; Viesti 2021; Kazepov e Cefalo 2022).

Date queste premesse, si individueranno una serie di indicatori per le regioni italiane utili a misurare le dimensioni dei regimi di crescita: i motori della crescita, le principali componenti della domanda aggregata e le istituzioni. In particolare, l'analisi delle istituzioni non considera tutte le cinque sfere individuate dagli autori ma si concentra essenzialmente sul welfare: partendo dal presupposto che le molte analisi a livello nazionale mostrano una prevalenza in Italia della componente assicurativa e compensativa a scapito dell'investimento sociale, si guarderanno gli orientamenti territoriali cercando di delineare dei profili in base ai diversi incastri fra queste due dimensioni. Nell'ottica più allargata dei regimi di crescita l'obiettivo è identificare quali complementarità si osservano nelle regioni fra una determinata strategia di crescita economica e un certo assetto di welfare. Vale la pena precisare che il livello territoriale non ha la stessa rilevanza nei due assetti di welfare considerati. In termini di investimento sociale, come si vedrà, le arene istituzionali a livello locale sono particolarmente importanti; al contrario i principali schemi di protezione sociale che tutelano i vecchi rischi sociali afferiscono al livello nazionale, si pensi all'indennità di disoccupazione e alle pensioni per fare qualche esempio. Nonostante ciò questi livelli interagiscono nel configurare i regimi di crescita e dunque appaiono in questo lavoro esplorativo entrambi rilevanti nella demarcazione dei diversi modelli regionali.

Le domande di ricerca a cui si cercherà di dare una risposta sono tre:

1. Quanti regimi di crescita possono essere individuati nelle regioni italiane?
2. Quali sono le loro caratteristiche?
3. Quali regimi di crescita sono più inclusivi, ovvero si accompagnano a minori disuguaglianze?

Per rispondere a queste domande si procederà, attraverso l'utilizzo di dati provenienti da fonti secondarie:

- i) a una classificazione degli assetti regionali della protezione sociale secondo l'ottica del social investment e del welfare compensativo (Capitolo 2);
- ii) a una identificazione delle traiettorie di sviluppo regionale in base ai "motori della crescita" (manifattura, servizi, pubblica amministrazione) e, per quanto possibile in chiave regionale, alle componenti principali della domanda aggregata (consumi, esportazioni) (Capitolo 3);
- iii) a una lettura integrata della sfera dell'economia e del welfare ai fini di identificare veri e propri "regimi" di crescita regionale, sulla base dell'incrocio fra le diverse dimensioni misurate nei punti (i) e (ii) (Capitolo 4);
- iv) a una descrizione dei regimi individuati (Capitolo 4);
- v) a un incrocio fra il tipo di regime e la crescita inclusiva, declinata come crescita economica accompagnata da minore diseguaglianza. Si guarderanno anche alcuni indicatori sulla povertà, l'esclusione sociale, la qualità del lavoro (Capitolo 4).

Infine, l'identificazione delle configurazioni regionali dei regimi di crescita in questo lavoro è effettuata con riferimento al periodo 2015-2019. Si è scelto di considerare un orizzonte temporale che fosse precedente alla crisi pandemica: la crisi da Covid-19 ha infatti duramente colpito le economie di tutto il mondo e in particolare quella italiana. Il crollo del Pil e dei principali indicatori socio-economici che è scaturito da questo evento drammatico, rappresenta a tutti gli effetti un break strutturale per molti dei fenomeni considerati, che hanno come denominatore proprio il Pil. Inoltre l'Italia, come noto, ha risentito fortemente della doppia crisi ricominciando a crescere, anche se di poco, soltanto nel 2015, da cui la scelta di questo anno come inizio del periodo considerato.

2

La configurazione del welfare regionale fra investimento e protezione sociale

2.1 Il modello sociale italiano fra welfare mediterraneo, continentale e (poco) investimento sociale

2.1.1 L'Italia nella letteratura comparata sui regimi di welfare

L'idea di analizzare i modelli di welfare messi a punto nei paesi avanzati può essere fatta risalire agli anni Cinquanta del secolo scorso. È però negli anni Settanta che nasce una prima vera e propria tassonomia dei sistemi di welfare grazie al lavoro seminale di Richard Titmuss, che nel 1974 delinea tre diversi modelli: residuale, meritocratico occupazionale e istituzionale redistributivo (Titmuss 1974). Una rivisitazione di questa tripartizione è alla base della più nota classificazione della letteratura sul welfare, proposta da Esping-Andersen (1990) che utilizza il concetto di *regime* per delineare i tre mondi del *welfare capitalism*. Le dimensioni analitiche utilizzate in questo lavoro sono il grado di demercificazione, che sancisce la capacità del welfare di affrancare le persone dal mercato del lavoro per accedere a determinate prestazioni sociali, e quello di destratificazione, che identifica il grado in cui le prestazioni sociali riducono le disuguaglianze tra gli status occupazionali o le classi sociali. A partire da questi criteri si identificano tre diverse famiglie, i cosiddetti regimi di welfare: socialdemocratico, liberale, conservatore. Nel primo modello si ritrovano paesi come la Svezia, la Norvegia, la Finlandia, la Danimarca. Al suo interno l'universalismo pubblico delle prestazioni sociali è tradizionalmente indirizzato all'individuo in quanto portatore di diritti di cittadinanza, secondo l'obiettivo della promozione delle condizioni di uguaglianza tra i soggetti, indipendentemente dalla loro collocazione professionale e condizione sociale. In questi principi si esplica la funzione di demercificazione del welfare scandinavo che trova attuazione nella presenza di un ampio sistema di protezione sociale finanziato dallo Stato che, a tutti i livelli, agisce nella riduzione della dipendenza dell'individuo dalle forze del mercato. Nel secondo modello, quello liberale, si ritrovano l'Inghilterra, l'Irlanda, gli Stati Uniti, l'Australia, e la Nuova Zelanda. In questi paesi il funzionamento del welfare riflette una opzione politica volta non alla riduzione delle condizioni di disuguaglianza (che anzi sono ben presenti nella tendenza alla polarizzazione sociale di questi paesi), quanto piuttosto a promuovere

le soluzioni di mercato e l'individualizzazione del rischio sociale. Sulla scorta di una rete di protezione minima finanziata dallo Stato, residuale e condizionato, in questi paesi il sistema di protezione sociale è diretto a coprire le situazioni di disagio più estremo. In questi paesi è il mercato il principale canale di protezione sociale, e lo Stato interviene esclusivamente nei confronti di coloro che non riescono a inserirsi nel mercato del lavoro o lo fanno in maniera precaria. Il terzo modello, conservatore (o corporativo), che caratterizza paesi come l'Italia (come versione debole), la Germania, la Francia, il Belgio, è quello che maggiormente ha incardinato il funzionamento del welfare all'interno della logica bismarckiana delle assicurazioni sociali. In questi paesi, cioè, il sistema assicurativo delle prestazioni sociali riflette le diverse collocazione degli individui all'interno del mercato del lavoro, replicando e legittimando nella offerta di protezione sociale le differenze che si creano nel mercato del lavoro. Accanto a tale impostazione di fondo, Esping-Andersen sottolinea il ruolo delle reti parentali e dei corpi intermedi associativi e nella fornitura di prestazioni assistenziali che non sono assicurate dallo Stato, attraverso l'intervento universalistico.

Questa tripartizione ha riscosso ampio credito all'interno del dibattito scientifico sui modelli di welfare in Europa, ma non è stata esente da critiche che hanno portato all'identificazione di nuove classificazioni (Leibfried 1992; Ferrera 1993; Bonoli 1997). Sono stati infatti evidenziati alcuni limiti, anche concettuali, nella collocazione dei paesi all'interno dei diversi cluster e nella scelta dei settori di policy alla base della classificazione. Fra questi, il lavoro di Leibfried (1992) distingue non tre ma quattro regimi di welfare: quello scandinavo/moderno (Danimarca, Norvegia, Finlandia, Svezia), anglosassone/residuale (Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti), bismarckiano/istituzionale (Germania e Austria) e latino/rudimentale (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia). Da questo lavoro si delinea quindi un modello separato per i paesi mediterranei, che si confermerà in analisi successive. Un altro elemento di rottura con i "tre mondi" che ha portato a un allargamento di prospettiva è infatti rappresentato dall'introduzione della famiglia come istituzione informale di welfare che opera al fianco della dicotomia Stato-mercato. Alcuni studi di matrice femminista (Orloff 1993; 1996) hanno messo in discussione l'idea stessa della demercificazione come funzione delle politiche di welfare. Se essa certamente trova un fondamento nelle condizioni attraverso cui il soggetto maschio adulto e occupato stabilmente (il *male breadwinner*) è stato protetto dai rischi della sua partecipazione al mercato del lavoro, per le donne la mercificazione è stata al contrario un mezzo attraverso cui accedere al mercato del lavoro e superare le divisioni legate al genere tipiche della famiglia

nucleare. Questa considerazione deriva da un rapporto problematico tra le funzioni di cura della famiglia e la regolazione del welfare. Il punto è che in questi modelli la famiglia emerge soltanto nella sua configurazione nucleare (*male breadwinner family*) di agenzia dedita alle funzioni di cura (con le sue divisioni di genere tra uomini e donne) e per di più in via indiretta (Paci 2006), là dove non intervengono né lo Stato né il mercato. Sono infatti le prestazioni assicurative legate all'occupazione stabile del maschio capofamiglia a costituire il tramite per il quale la famiglia riceve protezione sociale, una concezione che appare limitata. Lo stesso Esping-Andersen nel 1999 è sembrato accogliere l'esigenza di una maggiore attenzione alla famiglia nei rapporti con le istituzioni del welfare nella classificazione dei *welfare regimes*. Fatta salva la distinzione tra i tre modelli, l'autore riconosce l'importanza di una comparazione che tenga conto anche dell'approccio più o meno familistico dei welfare nazionali, senza arrivare tuttavia a identificare un vero e proprio raggruppamento meridionale (Esping-Andersen 1999).

Sulla scia di questa problematizzazione del ruolo della famiglia, molti studi successivi alla tipologia di Esping-Andersen hanno posto l'attenzione sulle specificità che caratterizzano il gruppo dei paesi dell'Europa meridionale rispetto ai paesi dell'Europa continentale, anglosassone e nordica. Fra questi, il lavoro di Ferrera (1996) porta alla definizione di un modello mediterraneo, fondato su fenomeni di segmentazione del mercato del lavoro tra insider o outsider (tra il gruppo cioè dei garantiti, per lo più occupati nella grande impresa privata o nella pubblica amministrazione, e il gruppo di coloro che si trovano esclusi dai benefici sociali di natura assicurativa per la collocazione marginale nel mercato del lavoro) e un forte ruolo dei legami di solidarietà familiare e parentale. Si tratta a tutti gli effetti di un welfare di tipo familista, ovvero un tipo di regolazione che individua nella famiglia e nelle relazioni parentali la cassa di compensazione tra il mercato del lavoro e le istituzioni della protezione sociale. Il caso italiano si colloca all'interno di questo gruppo come "emblematico e insieme problematico" (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012:6). Nel complesso, gli studi orientati ad analizzare il regime mediterraneo consentono di individuarne alcune caratteristiche peculiari: la sua natura occupazionale mista e orientata ai trasferimenti monetari, lo squilibrio funzionale sul rischio vecchiaia a cui si associa la scarsa attenzione alle politiche assistenziali, abitative, di contrasto alla povertà e di reddito minimo, il divario fra insider e outsider che determina un forte dualismo e segmentazione nell'accesso alle prestazioni (anche pensionistiche), il carattere particolaristico-clientelare volto alla concessione di

benefici finalizzata allo scambio politico, lo scarso livello di defamilizzazione (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012; Pavolini e Raitano 2015). La residualità di alcune componenti del sistema di welfare, in particolare l'assistenza e i servizi sociali, ne ha inoltre consolidato lo squilibrio distributivo, colpendo in misura più intensa alcune categorie, come le donne e i giovani. Sempre nell'ottica di identificare le caratteristiche dei paesi mediterranei, altre analisi hanno posto in risalto su un piano storico il relativo sottodimensionamento delle reti assistenziali rispetto al sistema più consolidato delle grandi assicurazioni sociali (Guillén e León, 2021; Torretta, 2021) e il problema delle varietà interne e delle disparità territoriali, su cui si tornerà successivamente (Ascoli, 2011; Ciarini, 2012).

Come si vedrà, questa configurazione ha cristallizzato gli svantaggi per alcune categorie vulnerabili che, pur essendo riconosciuti da lungo tempo, persistono e rappresentano ancora oggi le principali sfide da affrontare.

2.1.2 L'Italia e l'investimento sociale

Negli anni più recenti i paesi mediterranei sono stati al centro di profonde trasformazioni, stretti tra le richieste pressanti di riaggiustamento della spesa sociale e l'esplosione di bisogni emergenti che hanno trovato solo parziale risposta. Con la crisi del 2008 le difficoltà dei paesi dell'Europa del Sud sono emerse con maggiore forza: le esigenze di una ricalibratura funzionale e distributiva importante in questi Paesi si sono scontrate con finanze pubbliche deteriorate, vincoli di bilancio stringenti, forti interessi particolari (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012). Gli strumenti pensati per rispondere a rischi sociali circostanziati nel tempo e aleatori (Paci 2006) e soprattutto tarati sulla figura tipica del lavoratore a tempo indeterminato, maschio e adulto (Esping-Andersen 2002; Saraceno 2009), hanno mostrato in questi decenni l'inadeguatezza rispetto a una domanda sociale che appare sempre più frammentata.

Come già evidenziato, l'emergere di questa nuova domanda sociale ha cambiato in profondità il quadro con cui le politiche di welfare sono state chiamate a confrontarsi e l'investimento sociale ha rappresentato una possibile strategia per rispondere a queste nuove istanze. Dal momento che questi cambiamenti in Italia sono ancora più pressanti rispetto al resto dei paesi europei, come si colloca il nostro paese rispetto al paradigma dell'investimento sociale? Gli studi quantitativi e qualitativi sui cambiamenti del welfare mettono in luce in Europa a livello complessivo un percorso di ricalibratura verso l'investimento sociale ma con orientamenti diversi (Kuitto 2016; Ronchi 2018; Vandenbroucke e Vleminckx 2011; Hemerijck 2012; Bouget et al. 2015).

In generale, i paesi dell'Europa meridionale sono tradizionalmente considerati ritardatari nella ricalibratura verso l'investimento sociale (Kazepov e Ranci 2016) anche se con differenze interne al gruppo, come nel caso della Spagna (si veda León e Pavolini 2014 per le politiche familiari e Guillén e León 2011 per le misure di attivazione). I paesi mediterranei ottengono risultati peggiori sia in termini di finanziamento che di definizione di programmi orientati agli investimenti, e in termini di capitale umano e risultato (Ronchi 2018). L'Italia non fa eccezione. Nel già citato lavoro³³ di Bouget et al. (2015) l'Italia è collocata nel terzo gruppo di paesi, quelli lontani dall'implementare una strategia di investimento sociale e, addirittura, nel sottogruppo dei *very latecomers*; pochi anni più avanti, secondo Hemerijck e Ronchi (2020) se si guardano le traiettorie di riforma dei sistemi di protezione sociale, l'Italia è fra i paesi "riluttanti" ad adottare politiche orientate all'investimento sociale. Alcuni studi comparativi mettono peraltro in discussione che ci sia effettivamente una svolta verso l'investimento sociale, soprattutto in quei paesi in cui il peso delle prestazioni per la vecchiaia è particolarmente elevato e si scontra con forti vincoli di bilancio (come può essere il caso dell'Italia). Questo aspetto, legato allo studio dei trade-off fra protezione e investimento, è stato analizzato da diversi autori e anzi rappresenta forse il tema più esplorato dalla letteratura empirica (per una review recente sul tema del *crowding-out* fra i due tipi di spesa e un esercizio empirico su dati panel si veda Kim e Choi 2020). In questi lavori si utilizzano dati su molti paesi, e si operazionalizza e misura l'investimento sociale anche in Italia: per Nikolai (2012), che considera 21 paesi Ocse nel periodo 1980-2007, la spesa per investimento sociale italiana (che in questo lavoro include le politiche attive del lavoro, la spesa sociale per le famiglie e l'istruzione) è più bassa e quella per le pensioni è più alta rispetto ai paesi considerati. Kuitto (2016) analizza 23 paesi europei guardando il social investment lungo l'arco della vita (dall'infanzia e la giovinezza all'età lavorativa e alla vecchiaia), differenziando la spesa per l'investimento sociale da quella per la protezione mediante la distinzione trasferimenti/servizi: i risultati mostrano che nel periodo considerato (il decennio 2000-2010) la spesa media destinata all'investimento sociale è aumentata ma con differenze nei diversi regimi di welfare; anche in questa analisi l'Italia figura fra i paesi che meno hanno investito, in particolare in politiche attive del lavoro. Un contributo di stampo econometrico di Van Vliet e Wang (2015), volto a determinare la relazione fra investimento sociale, povertà e disuguaglianza, classifica la spesa per

³³ Si veda il Capitolo 1

investimento sociale adottando un approccio analogo a quello di Vandenbroucke and Vleminckx (2011) basato sulla distinzione fra vecchi e nuovi rischi sociali. Le *new social expenditures* consistono in questo caso nella spesa pubblica per il congedo parentale (congedo di maternità e paternità), l'assistenza agli anziani (assistenza residenziale e servizi di assistenza domiciliare), l'assistenza all'infanzia (servizi diurni e di assistenza domiciliare e istruzione prescolare), le politiche attive del lavoro (servizi per l'impiego e amministrazione, formazione, rotazione e ripartizione del lavoro, incentivi all'occupazione, sostegno all'occupazione e alla riabilitazione e creazione diretta di posti di lavoro) e l'istruzione primaria e secondaria. Anche in questo caso la spesa per investimento sociale italiana risulta molto bassa rispetto agli altri paesi.

Queste analisi forniscono un quadro per l'Italia in comparazione con gli altri paesi molto coerente, tuttavia un aspetto da non sottovalutare è l'arco temporale preso in esame, che spesso rimanda agli anni che hanno preceduto la crisi del 2008. Come già ricordato, infatti, la crisi e la risposta in termini di austerità hanno contribuito a "ostacolare" le riforme verso l'investimento sociale in atto in alcuni paesi, per esempio con debito e deficit elevati, fra cui l'Italia. Lo sforzo di protezione sociale agli albori della crisi ha infatti riguardato l'aumento della spesa dedicata alla disoccupazione, volta a proteggere quanti avevano perso il lavoro; con la crisi dei debiti sovrani di fine 2009 le politiche controcicliche hanno virato verso l'austerità, con le conseguenze note sui tagli al welfare non solo per quanto riguarda le misure di investimento sociale (come già visto fra le più colpite dalla crisi) ma anche la sanità. Ridurre la spesa per gli investimenti sociali (o frenarne l'espansione) ha un effetto molto minore sulla riduzione dei deficit rispetto alla riduzione della generosità di programmi più grandi come pensioni o sussidi di disoccupazione. I diritti sociali consolidati da tempo, considerati non più sostenibili, erano sempre più oggetto di un *retrenchment* (Ronchi 2018). Un lavoro più recente in termini di riferimento temporale considerato è quello di Ronchi (2018), che delinea le traiettorie di ricalibratura del welfare considerando come dimensioni analitiche l'investimento sociale e la protezione sociale suddividendo il periodo che va dal 2000 al 2014 in due sottoperiodi, pre- e post-crisi (2000-2008 e 2009-2014 rispettivamente). In generale anche questa analisi considera fra gli investimenti le politiche attive del lavoro, i servizi di cura per le famiglie con figli e gli anziani (si osservi che la componente cash di questa voce della spesa sociale è invece conteggiata nella dimensione della protezione), la spesa per istruzione e la R&S. L'Italia, nella parte bassa della distribuzione già prima della crisi del 2008, rappresenta l'unico paese ad arretrare nel periodo post-crisi.

Adottando una prospettiva differente Baiocco et al. (2022) focalizzano l'attenzione non tanto sulle politiche di investimento sociale nel complesso, ma sul *policy mix* che i diversi paesi europei hanno adottato nel corso del tempo. Coprendo il periodo 2004-2018, gli autori caratterizzano le strategie di investimento sociale e osservano come si sono evolute negli Stati membri (27 paesi) prima, durante e dopo la crisi finanziaria, dividendo l'arco temporale in . L'analisi si concentra sui settori della politica di investimento sociale che mirano esplicitamente a prevenire piuttosto che mitigare i rischi: politiche per la famiglia e l'infanzia, l'istruzione, la formazione e il sostegno in età lavorativa per favorire la partecipazione al mercato del lavoro. Gli indicatori sono trattati con analisi multivariate (in particolare analisi in componenti principali e *cluster analysis*) e sono identificate tre principali strategie di investimento sociale: "*balanced*", "*basic*" e "*bent*". L'Italia appartiene al cluster dei paesi con una strategia di investimento sociale "*basic*", insieme a Cipro, Irlanda e Portogallo, caratterizzata da spese elevate per funzioni di investimento sociale che riguardano solo alcune fasi del ciclo di vita, in particolare le spese per la scuola (cioè l'istruzione obbligatoria) e, in una certa misura, l'università. Entrambi possono essere considerati settori di spesa cruciali, ma più tradizionali, nell'approccio dell'investimento sociale, rispetto ad esempio alle politiche attive del lavoro o alla formazione e all'apprendimento permanente. Inoltre, la strategia "*basic*" è caratterizzata da una bassa spesa nelle politiche di investimento social per la prima infanzia: i paesi associati a questa strategia mostrano, in media, scarsi sforzi sia nei servizi di assistenza all'infanzia in natura sia nelle prestazioni di sostegno familiare in denaro.

Questi lavori in misura diversa rimandano a due delle caratteristiche del welfare state italiano identificate in letteratura che rappresentano più in generale anche un tratto tipico dei paesi del welfare mediterraneo: la distorsione funzionale della spesa sociale verso misure di tipo compensativo, di natura previdenziale per lo più, e lo sbilanciamento su prestazioni monetarie a scapito dei servizi.

Nel caso italiano, come si vedrà più avanti, questi fatti stilizzati corrispondono a configurazioni territoriali differenti che entrano in relazione con il modello di crescita sub-nazionale. Diversi autori (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012; Maestriepieri e Ranci 2016; Kazepov e Ranci 2016) hanno insistito su un circolo vizioso che caratterizza sia il modello sociale sia quello di crescita: servizi di welfare limitati, invecchiamento rapido, basso tasso di occupazione, soprattutto per donne e giovani, bassi investimenti verso l'istruzione e il capitale umano e, di conseguenza, una crescita economica stagnante. Infatti, in un articolo dal titolo emblematico (Kazepov e Ranci 2016) l'Italia

viene considerata come un *adverse case*, anzi “*not a friendly country when it comes to SI policies*” (Kazepov e Ranci 2016:97) non solo come conseguenza della natura compensativa del suo modello di welfare ma anche a causa della mancanza delle precondizioni di ordine strutturale e istituzionale che potrebbero facilitare le strategie di investimento sociale, relative in particolare al sistema educativo e al mercato del lavoro. Si tratta di aspetti molto rilevanti in termini di regime di crescita in quanto specifiche complementarietà istituzionali (Hall e Soskice 2001), cioè differenti configurazioni fra diversi ambiti, possono rafforzare o ostacolare un determinato modello di crescita.

2.1.3 Disparità e regimi di welfare territoriale in Italia

Nel quadro dei cambiamenti che hanno attraversato le diverse ere del welfare e ridisegnato i bisogni e i rischi sociali, un elemento di grande rilievo è rappresentato dalla crescente attenzione alla dimensione territoriale delle politiche sociali. Nell'inquadrare il tema del welfare sotto la lente territoriale è cruciale porre rilievo sul tema del decentramento: buona parte delle politiche sociali, e in particolare quelle che ricadono sotto l'ombrello dell'investimento sociale, è stata infatti decentrata verso istituzioni sub-nazionali, non solo in Italia ma anche in Europa. In attuazione del principio di sussidiarietà, la definizione di politiche e interventi sociali più prossimi ai cittadini, più efficienti ed efficaci, sono infatti divenute centrali nell'agenda europea, mettendo in rilievo il ruolo di attori e livelli di governo diversificati nell'attuazione e nel disegno degli interventi stessi. Questa tendenza al decentramento, combinata con ruolo sempre crescente delle istituzioni sovranazionali e soprattutto con una maggiore integrazione a livello europeo, configura un nuovo scenario per le politiche sociali in termini di *rescaling* territoriale e governance multilivello (Kazepov 2010; Kazepov e Barberis 2013).

Nel caso italiano, questi processi hanno però generato ulteriori distorsioni, dovute alla debolezza dell'impianto di regolazione del welfare nazionale. In assenza di un'azione forte di accompagnamento da parte delle istituzioni centrali, i diversi territori hanno seguito percorsi differenziati nello sviluppare i servizi di welfare, con il risultato dell'acuirsi delle disparità fra i territori e della messa in discussione della legittimità del modello di welfare stesso (Pavolini 2011; Ciarini 2012; Colombo e Regini 2016). La presenza di autonomie regionali forti in termini di regolazione, finanziamento e gestione delle politiche si intreccia infatti nel nostro Paese con una sussidiarietà di tipo passivo, che rinforza le differenze sul territorio nell'accesso a

determinati servizi (Kazepov e Cefalo 2022), su cui agiscono anche gli ampi divari in termini di capacità istituzionali dal lato sia delle risorse disponibili sia delle capacità amministrative e di governo.

Il tema delle disparità territoriali è una questione nota e ampiamente dibattuta in letteratura che chiama in causa la classica frattura Nord/Sud, un dualismo “endemico” (Cersosimo e Viesti 2022) che affonda le sue radici nelle origini stesse del sistema di welfare italiano e ne rappresenta uno degli aspetti peculiari (Ferrera 1984; Ascoli 1984; Fargion 1997; Ascoli 2011; Ferrera, Fargion e Jessoula 2012; Ascoli e Pavolini 2015; Kazepov e Barberis 2013; Giorgi e Pavan 2021; Giorgi 2022). Accanto alla matrice storica, la coesistenza di modelli sociali diversi ricalca le traiettorie di sviluppo seguite dai territori che, influenzando sugli schemi di protezione sociale, hanno determinato una differenziazione della cittadinanza sociale (Fargion e Gualmini 2012). Si tratta a tutti gli effetti di un “divario civile” in cui alle disparità economiche si affiancano quelle relative ai servizi: nessun paese in Europa presenta un divario così elevato tra le aree regionali in termini di sviluppo economico e qualità e copertura delle prestazioni sociali a livello territoriale (Regini e Colombo 2016; Pavolini 2015; del Pino e Pavolini 2015; Viesti 2021).

Questo divario di cittadinanza in termini di prestazioni sociali è stato messo in discussione agli inizi del nuovo millennio con la legge quadro 328 del 2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali. Si tratta del primo provvedimento di riordino delle prestazioni sociali dalla legge Crispi del 1890 e dopo i tentativi falliti degli anni Settanta. La 328/2000 ha segnato una svolta nella definizione delle politiche di welfare territoriale, l’ambito di ricalibratura più importante ai fini della risposta ai nuovi rischi sociali. Questi rischi, legati ai cicli di vita e non più solamente al lavoro, richiedono risposte più complesse in servizi piuttosto che in trasferimenti. Questo significa potenziare l’offerta territoriale in-kind. Ed è a questo obiettivo che rispondeva la legge quadro, innovando peraltro tanto nella programmazione, attraverso l’apertura a pratiche di partecipazione alla costruzione delle politiche con il terzo settore e gli attori sociali e del territorio, quanto nella gestione dei servizi, con la promozione di un mercato sociale dei servizi in cui provider privati e di terzo settore accreditati competono per l’erogazione delle prestazioni. Non senza il pericolo dal prodursi di reti spartitorie per la gestione delle medesime prestazioni (dato il coinvolgimento del terzo settore nella programmazione e poi nella erogazione), le innovazioni istituzionali promosse dalla 328/2000 hanno rappresentato un salto in avanti senza precedenti per il welfare territoriale italiano, mettendo fine a quel modello di mutuo-accomodamento

e sovvenzioni che per lungo tempo aveva regolato i rapporti tra pubblico e privato sociale nell'assistenza. Fra gli aspetti chiave della riforma si possono annoverare la definizione a livello centrale dei livelli essenziali di assistenza, la costituzione di un fondo di finanziamento nazionale dedicato (il fondo nazionale per le politiche sociali) e l'introduzione di una programmazione nazionale, il piano sociale nazionale. Accanto a una forte regia nazionale orientata a definire standard uniformi lungo il territorio nazionale, la riforma riconosceva le funzioni e le competenze attribuibili ai diversi livelli di governo e agli attori istituzionali e sociali del territorio. Perseguendo il principio di sussidiarietà sia verticale sia orizzontale, la zona sociale (ambito o distretto sociale di livello sovra-locale) diventa il luogo di programmazione e governo del welfare locale e il piano di zona lo strumento di definizione degli interventi sul territorio, che avviene con il coinvolgimento e la partecipazione di un ampio spettro di attori pubblici e privati, profit e non-profit che inaugura un notevole incremento di pratiche e arene partecipative (Paci 2008; Arlotti e Sabatinelli 2020). Questo processo di riforma volto a ridurre le disuguaglianze territoriali endemiche del welfare italiano ha però subito una battuta d'arresto pochi mesi dopo la sua approvazione, da un lato per la penuria di finanziamenti dedicati al Fondo nazionale per le politiche sociali, dall'altro per l'impatto di una riforma Costituzionale, la modifica del Titolo V, che influito negativamente sulla governance del sistema. Con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 si avvia infatti un processo di decentramento di parte delle competenze statali alle regioni e agli enti locali che impatterà sull'implementazione della 328. Assegnando alle regioni la competenza esclusiva nell'ambito dei servizi sociali ma rimettendo nelle mani del governo centrale l'esclusiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio, la riforma ha di fatto ostacolato una standardizzazione dell'offerta di welfare nei contesti locali perché è mancata proprio la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali (Kazepov e Cefalo 2022; Saraceno, Benassi e Morlicchio 2022).

La letteratura appare concorde nell'identificare la differenziazione territoriale del welfare italiano come una delle sue caratteristiche principali che le norme non sono riuscite a intaccare. Il sistema italiano appare ancora oggi fortemente frammentato e diseguale. Non a caso si parla della coesistenza in Italia fra distinti modelli locali di welfare: da un lato un gruppo costituito dalle regioni del Nord e del Centro-Nord, caratterizzate da uno storico sistema categoriale-corporativo e da un sistema previdenziale di stampo contributivo, che negli anni ha rafforzato la componente dei servizi, attraverso una più ampia offerta di servizi di cura e formazione, volta a

sostenere la crescita dell'occupazione, soprattutto femminile, e della produttività del lavoro. Dall'altro lato il gruppo delle regioni meridionali, ancora fortemente dipendenti dai trasferimenti nazionali (pensionistici e assistenziali), dove la copertura dei diversi servizi è bassa. Di fatto, si può parlare di un modello più simile al regime continentale nel Nord e di uno vicino al regime mediterraneo al Sud, entrambi fortemente influenzati dalle specificità del contesto e dalle dotazioni territoriali di partenza (Ascoli 2011; Ascoli e Pavolini 2012; Pavolini 2015; Ascoli e Pavolini 2015). Se si guarda ad aspetti relativi ai servizi pubblici per la prima infanzia, al funzionamento del sistema scolastico e di quello universitario e alla sanità, emerge una netta frattura Nord/Sud. Scendendo ancora di più nel dettaglio, i due modelli possono essere ulteriormente scomposti ed emergono quattro diverse configurazioni territoriali: il *modello di welfare delle tradizionali regioni rosse* (che include Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna più la Valle d'Aosta) si differenzia dal *modello di welfare del Nord* (che comprende le rimanenti regioni del Nord più le Marche) per la più elevata copertura dei servizi all'infanzia, il migliore funzionamento della sanità e l'attrattività delle università, anche se il secondo gruppo ha migliori performance nel supporto alle competenze. Nel gruppo delle regioni rimanenti, composto dai rimanenti territori del Centro e il Mezzogiorno, si distingue un gruppo relativo al *modello del Centro-Sud* (Lazio, Abruzzo, Molise e Basilicata) e uno del *restante Sud* (Sicilia, Sardegna, Campania, Calabria e Puglia): in questo caso tutti gli indicatori presentano performance inferiori ma il primo gruppo di stacca dal secondo per un buon livello di attrattività del sistema universitario su cui pesano particolarmente Lazio e Abruzzo (Pavolini 2011). Questa geografia a quattro modelli è stata confermata, anche se con leggere differenze nella composizione dei sotto cluster del Centro-Nord e del cluster del Centro-Sud, in un lavoro simile ma più recente, in cui sono state leggermente ridefinite le dimensioni (e gli indicatori) utilizzate per la classificazione dei sistemi di welfare (Pavolini, 2015). L'elemento più interessante ai fini di questa analisi è la performance drammatica del gruppo delle regioni meridionali (Campania e Calabria più le Isole) rispetto al resto del Paese e la posizione del Lazio.

Come collocare questa asimmetria regionale dentro il paradigma dell'investimento sociale? Una delle dimensioni chiave di una ricalibratura che guardi all'investimento sociale è quella organizzativa, che come visto nel Capitolo 1 si concentra sui livelli e sugli attori coinvolti nel governo della protezione sociale e nella gestione dell'organizzazione dei servizi. Se dunque l'investimento sociale evoca un welfare ad alta intensità di servizi e la dimensione locale ha assunto una grande centralità

nell'erogazione degli stessi in molti ambiti di policy che ricadono sotto il paradigma dell'investimento sociale, come le politiche attive del lavoro, la formazione, i servizi di cura e conciliazione, è evidente che anche nelle analisi questa non può essere ignorata. Come osservano Scalise ed Hemerijck (2022) la ricerca comparativa mainstream sullo stato sociale affonda le sue radici nell'analisi dei grandi sistemi nazionali di sicurezza sociale, che guardano soprattutto le pensioni e le prestazioni a sostegno dei vecchi rischi sociali (malattia, disoccupazione, vecchiaia), lasciando la componente territoriale al margine. Gli autori riconoscono che anche nei paesi più centralizzati, come Francia e Svezia, dove le politiche redistributive e per l'occupazione sono delineate a livello nazionale, un'ampia gamma di misure, come i servizi di cura per i bambini o le politiche attive del mercato del lavoro sono forniti, se non progettati, localmente. All'interno di una struttura di governance multilivello dell'istruzione, del mercato del lavoro e delle politiche sociali, stabilita dallo Stato centrale, dalle regioni e dai comuni, l'attuazione delle politiche di investimento sociale richiede quindi una capacità istituzionale integrata per allineare le diverse funzioni e garantire politiche coerenti e coordinate. Di conseguenza, per comprendere il funzionamento concreto dell'investimento sociale, è indispensabile tenere conto dei livelli subnazionali di regolamentazione e di erogazione locale di welfare (Scalise ed Hemerijck 2022). Quello dell'assetto territoriale del welfare come investimento sociale rappresenta dunque un tema ancora poco esplorato nella letteratura, nonostante molti siano gli elementi che depongono a favore di una lettura in questa chiave.

2.2 Investimento e protezione sociale nelle regioni italiane: dati e metodo

Come già accennato, in questo capitolo si effettua un tentativo di rendere operativa la dimensione dei regimi di crescita relativa alla protezione sociale, distinguendo fra assetti di investimento sociale e compensativi. Si cerca dunque di mostrare che, nel caso dell'Italia, siamo in presenza di una pluralità di modelli come già evidenziato sopra, partendo però da una prospettiva differente da quelle già adottate in letteratura e mettendo in comunicazione queste due diverse funzioni del welfare.

Per quanto riguarda il primo aspetto, al fine di costruire un quadro empirico coerente con il paradigma dell'investimento sociale si utilizzerà la definizione proposta nella sua accezione originaria (Hemerijck 2012), ovvero quella precedente alla riarticolazione tra Stock, Flow e Buffer proposta dallo stesso Hemerijck successivamente (2017). Allo stato attuale non disponiamo di dati di spesa a livello sub-nazionale capaci di rispecchiare questo schema. Questo vale in particolare per la

funzione Buffer, per la quale non sono disponibili informazioni relative alla distribuzione della spesa per ammortizzatori sociali e reddito minimo su base regionale. Sono a disposizione dati sul numero dei beneficiari, ma non su quanto si spende tra le diverse regioni per questo tipo di politiche che, d'altra parte, sono definite a livello nazionale.

Alla luce di queste considerazioni a livello sub nazionale ci serviremo quindi di alcune proxy in alcune arene istituzionali attinenti all'investimento sociale che dal nostro punto di vista sono particolarmente rilevanti in termini di complementarietà istituzionali che supportano il modello di crescita. Tenendo in considerazione i dati disponibili, si guarderanno alcuni indicatori sull'offerta (e laddove possibile il funzionamento o la performance) di servizi relativi ai principali pilastri dell'investimento sociale: servizi per il lavoro, formazione (in particolare la formazione professionalizzante offerta dagli Istituti tecnici superiori e l'istruzione e formazione professionale - IeFP), servizi sociali e in particolare servizi di cura per l'infanzia. Si tratta di arene istituzionali accomunate dal fatto che sono governate a livello sub nazionale, oltre a rappresentare alcune funzioni *core* nel paradigma dell'investimento sociale ed essere, come si vedrà più avanti (Capitolo 4), aree di policy cruciali nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La scelta di coprire diversi ambiti di policy, piuttosto che approfondire un solo aspetto o angolatura di rilievo, è dettata dalla necessità di costruire un quadro di ampio respiro che permetta di delineare, ancorché in modo parziale, le diverse sinergie che si possono creare a livello territoriale e che diventano determinanti per sostenere un certo modello di crescita. Inoltre, per quanto possibile in ogni area si cercherà di misurare anche l'*effort* di risorse in termini di spesa rispetto ai potenziali beneficiari degli interventi, considerando però le difficoltà legate alla ricostruzione di aggregati per definizione simili a quelli utilizzati per le analisi nazionali. Sul versante del welfare compensativo si cerca di quantificare il peso dei trasferimenti pubblici come fonte principale di reddito fra le famiglie e il loro contributo alla capacità di consumo e di risparmio evidenziando anche le differenze territoriali nella distribuzione delle pensioni assistenziali e del Reddito di Cittadinanza.

2.2.1 Servizi sociali e di cura per la prima infanzia

La prima dimensione scelta per misurare le differenze dei sistemi di welfare territoriali è quella della disponibilità di servizi sociali e in particolare servizi di cura per la prima infanzia. La fonte utilizzata è l'Indagine sugli interventi e i servizi sociali

dei Comuni singoli o associati, che raccoglie ogni anno le informazioni relative alle politiche di welfare locale, monitorando le risorse impiegate e le attività realizzate nell'ambito della rete integrata dei servizi sociali territoriali. Come noto infatti, la Legge quadro di riforma dell'assistenza 328/2000 assegna ai Comuni la titolarità della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, sia essa in forma singola o associata, in attuazione dei piani sociali di zona e regionali. In questo ambito si sono selezionati alcuni indicatori che rappresentano il contesto generale entro cui si sviluppano i servizi sociali, ovvero tutte *“le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”* (Istat, 2021, p.10), e indicatori più specifici nel delineare possibili divari di investimento sociale (si veda il Prospetto 4.1 per una visione sintetica sulle dimensioni e indicatori). Fra gli indicatori di contesto, la spesa in rapporto alla popolazione media residente considera la spesa in conto corrente di competenza impegnata per l'erogazione dei servizi, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale, e rappresenta una misura dei divari a livello territoriale in termini di risorse impegnate nel welfare locale. La quota di spesa finanziata a livello locale sul totale identifica invece il peso delle risorse finanziarie locali messe in campo dai diversi livelli di governo, come i fondi regionali, le risorse proprie dei Comuni e degli Enti associativi, e individua lo sforzo in termini di risorse proprie nel finanziare gli interventi e servizi. Entrando invece nel dettaglio degli interventi e dei servizi più in linea con l'investimento sociale, si è scelto di utilizzare un indicatore (per un solo anno) relativo alla spesa per interventi e servizi sostenuta nel settore Famiglie e minori³⁴ sulla popolazione di riferimento, costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore: attraverso questa informazione si rappresenta dunque l'effort dei territori in termini di domanda potenziale. Occorre anche tenere presente che questa categoria include la spesa per i servizi di asilo nido che, nonostante da qualche anno ricada nel settore educativo, nei bilanci figura ancora nella spesa sociale. Infine, in questo lavoro si utilizzano diversi indicatori relativi allo sviluppo di servizi per l'infanzia nei territori dal lato dell'offerta, necessari per cogliere se e quanto la spesa si

³⁴ Come indicato nel Glossario Istat, vi rientrano gli interventi e i servizi di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori. I beneficiari degli interventi e dei servizi possono essere donne sole con figli, gestanti, giovani coppie, famiglie con figli, famiglie monoparentali.

traduca in servizi sul territorio: in questo caso sono incluse diverse tipologie di servizio come gli asilo nido, i micronidi o i servizi integrativi e innovativi per la prima infanzia. In particolare, dal lato degli indicatori scelti si guarda sia la diffusione sul territorio dei servizi in termini di comuni coperti sia i posti offerti a titolarità pubblica e totali (inclusi i posti a titolarità privata la cui spesa è sostenuta dai comuni). Il primo è calcolato come la percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia sul totale dei comuni della regione e rende conto della copertura territoriale di tali servizi. Il secondo invece considera il numero dei posti disponibili rapportato alla popolazione in età 0-2 anni. Per quest'ultimo indicatore in particolare esiste un obiettivo, fissato nel 2002 nell'ambito del Consiglio europeo di Barcellona, che prevede il raggiungimento di 33 posti ogni 100 bambini sotto i 3 anni: il legislatore italiano ha integrato l'obiettivo del 33% anche nella normativa nazionale attraverso il decreto 65 del 2017, che all'articolo 4 infatti recita *“Lo Stato promuove (...) il progressivo consolidamento, ampliamento, nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, anche attraverso un loro riequilibrio territoriale, con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età a livello nazionale”*. Si guarderà dunque alle regioni anche tenendo in considerazione questo importante obiettivo di policy.

Prospetto 2.1 - Servizi sociali, famiglia e servizi di cura per la prima infanzia: indicatori e fonti

Indicatore	Unità di misura	Fonte	Periodo di riferimento
Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali	Euro	Elaborazione su dati Istat	Media 2015-2019
Quota di spesa per interventi e servizi sociali finanziata a livello locale	%	Elaborazione su dati Istat	Media 2015-2018
Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali nell'area famiglia e minori	Euro	Istat	2018
Diffusione dei servizi per l'infanzia (comuni coperti dai servizi)	%	Istat	2019
Copertura dei posti totale	Per 100 bambini 0-2 anni	Istat	2019
Copertura dei posti a titolarità pubblica	Per 100 bambini 0-2 anni	Istat	2019

2.2.2 Filiera lunga della formazione professionale

La seconda dimensione d'analisi considera la filiera lunga della formazione tecnico professionale, vale a dire quei percorsi formativi orientati a formare professionalità tecniche specializzate che rispondano alle necessità del mercato del lavoro. Questi percorsi assumono un rilievo del tutto peculiare all'interno del sistema educativo del

Paese perché non passano attraverso i canali formativi dell'istruzione, ma si sviluppano verticalmente in un'ottica di crescente specializzazione. In particolare, fanno parte della filiera lunga i percorsi triennali e quadriennali dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), che formano figure di stampo tecnico-operativo, i corsi annuali di specializzazione della Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts) e quelli biennali o triennali di Istituti tecnici superiori (Its), che invece si orientano verso figure tecniche specializzate (Inapp, 2021). Il forte legame con le necessità del mercato del lavoro, soprattutto locale, è una delle caratteristiche più interessanti ai fini dell'analisi dell'offerta di servizi volti a creare capitale umano qualificato che possa supportare le strategie di crescita dei territori, anche in virtù di un assetto istituzionale che assegna alle Regioni un ruolo molto rilevante nello sviluppo di queste filiere. Le Amministrazioni regionali hanno infatti la competenza esclusiva su questa materia: se, quindi, i repertori delle qualifiche e gli standard per il conseguimento dei titoli sono definiti a livello nazionale e si riferiscono al sistema dell'istruzione, il livello regionale ha ampie possibilità di definire requisiti aggiuntivi rispetto a quelli minimi. Quello della governance è un elemento di grande importanza che, se da un lato consente la creazione di filiere "a misura di territorio", dall'altro può dar vita a forti asimmetrie nelle opportunità di accesso ai percorsi formativi da parte dei potenziali beneficiari (principalmente i giovani) che potrebbe accentuare i già forti divari territoriali fra le diverse aree del Paese.

Dal punto di vista della misurazione, questa dimensione dell'investimento sociale è stata operazionalizzata utilizzando un indicatore di spesa volto a contestualizzare quantomeno lo sforzo di risorse dei territori e indicatori di offerta ma anche di performance che tenessero conto dei principali percorsi che caratterizzano la filiera (si veda il Prospetto 4.2 per una visione sintetica sulle dimensioni e indicatori). Il primo indicatore utilizzato è stato calcolato a partire dalla spesa totale primaria al netto delle partite finanziarie (espressa in euro costanti 2015) sostenuta dal Settore Pubblico Allargato (SPA) nel settore della Formazione, rilevata nell'ambito dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) elaborati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. In particolare il SPA consiste in due universi distinti, l'aggregato della Pubblica Amministrazione (PA) e quello dell'extra PA (a livello centrale, regionale e locale): quest'ultimo considera i soggetti, nazionali e sub-nazionali, a cui è affidata la produzione di servizi di pubblica utilità e che sono posti sotto il controllo diretto o indiretto di altri Enti pubblici ed è composto dalle Imprese Pubbliche Nazionali e Locali (IPN e IPL). I dati di spesa rilevati nel sistema dei CPT fanno riferimento al criterio di cassa e sono articolati

secondo una classificazione settoriale a 29 voci³⁵ coerente con il sistema di classificazione della spesa per funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), nonché con le Missioni previste nell'ambito dell'armonizzazione dei sistemi contabili ai sensi della L.196/2009.³⁶ Il settore Formazione include la spesa per la formazione e l'orientamento professionale, come le spese per l'organizzazione dei tirocini formativi, stage e apprendistato, l'orientamento professionale e i corsi di qualificazione professionale destinati ad adulti occupati e inoccupati (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2021).³⁷ In questo lavoro non è stata utilizzata la spesa per la Formazione in rapporto alla popolazione, già disponibile nelle pubblicazioni dei CPT, ma si è calcolato un valore pro capite in rapporto alla popolazione appartenente alle forze di lavoro (occupati e disoccupati) nella classe di età 20-64 anni. Questo target sembra il più adeguato in quanto si tratta della stessa fascia di popolazione su cui si basa l'obiettivo del Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali adottato a marzo 2021 (Commissione Europea, 2021), che consiste nel portare il tasso di occupazione 20-64 al 78% entro il 2030.³⁸ Per questo indicatore di spesa è utilizzata la media degli ultimi 5 anni.

Per quanto riguarda la filiera lunga della formazione tecnico professionale nello specifico, si considerano due dei tre percorsi citati in precedenza, e cioè l'IeFp e l'Istruzione tecnica superiore erogata nell'ambito degli Its. Sono due gli indicatori

³⁵ I 29 settori sono: Amministrazione Generale; Difesa; Sicurezza pubblica; Giustizia; Istruzione; Formazione; Ricerca e Sviluppo (R. & S.); Cultura e servizi ricreativi; Edilizia abitativa e urbanistica; Sanità; Interventi in campo sociale (assist. e benef.); Servizio Idrico Integrato; Fognature e depurazione Acque; Ambiente; Smaltimento dei Rifiuti; Altri interventi igienico sanitari; Lavoro; Previdenza e Integrazioni Salariali; Altri trasporti; Viabilità; Telecomunicazioni; Agricoltura; Pesca marittima e Acquicoltura; Turismo; Commercio; Industria e Artigianato; Energia; Altre opere pubbliche; Altre in campo economico; Oneri non ripartibili. Per dettagli: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/Metadati_flussi_settore.pdf

³⁶ Sulle peculiarità del sistema dei CPT esiste un'ampia documentazione, relativa anche alle differenze e analogie con altri sistemi e dati relativi alla spesa pubblica, anche in chiave critica. In questo lavoro non si intende approfondire questi aspetti, si rimanda per qualunque necessità di approfondimento sui CPT alla guida disponibile sul sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale

<https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/guida-ai-cpt/>

³⁷ Sono comprese inoltre le assegnazioni agli enti locali per il finanziamento delle attività attuative di tali politiche formative e la spesa per mezzi e sussidi tecnico didattici a supporto, oltre agli interventi per la realizzazione di specifici programmi comunitari nonché i contributi per incentivare le iniziative finalizzate al riequilibrio territoriale regionale delle strutture di formazione professionale dal punto di vista del miglioramento della qualità e dell'efficienza. Infine, per quanto riguarda gli investimenti, il settore della formazione include la spesa per la costruzione di impianti e strutture volte al sostegno dell'erogazione della formazione professionale. Si veda la Guida per dettagli.

³⁸ Nella strategia Europa2020 l'obiettivo era portare il tasso di occupazione tra 20 e 64 anni al 75% entro il 2020.

relativi al primo tipo di percorso: il primo considera l'offerta di percorsi di IeFP in rapporto a una popolazione target ben definita, e cioè quella dei giovani fino a 24 anni con licenza media inferiore, il secondo considera l'offerta di percorsi IeFP in duale rispetto allo stesso segmento di popolazione del precedente. La scelta di utilizzare anche dati relativi alla diffusione dei percorsi in duale deriva dalla rilevanza crescente attribuita agli strumenti di cosiddetto *work-based learning* per favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro a partire proprio dai percorsi formativi, come l'alternanza scuola-lavoro. Su questo aspetto a partire dal 2016 è stata avviata infatti una sperimentazione proprio nell'ambito della IeFP, finanziata dal Ministero del Lavoro, a seguito della quale questo tipo di percorsi sono entrati a regime³⁹ (Inapp, 2021). I dati utilizzati per calcolare questi indicatori provengono dal Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella IeFP relativo all'anno formativo 2019/2020 (Inapp e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2022).

L'ultimo segmento della filiera della formazione professionale è quello legato agli Its, che offrono una formazione post-secondaria professionalizzante non accademica. Come ricordato, gli Its hanno l'obiettivo di formare delle figure tecniche altamente specializzate in stretto collegamento con il mercato del lavoro e la struttura produttiva regionale, fornendo profili professionali e competenze ad elevata occupabilità. Sono stati introdotti nel 2008⁴⁰ e sono articolati secondo un sistema di governance multilivello in cui gli attori principali sono il Ministero dell'Istruzione, che finanzia, supporta e monitora il sistema, e le Regioni, che hanno competenza esclusiva nella programmazione e organizzazione sul territorio. Gli Its assumono la forma della Fondazione di partecipazione, e attivano collaborazioni con i soggetti del territorio, dalle imprese ai centri di ricerca, al sistema scolastico e formativo agli enti locali. I percorsi Its si rivolgono sia a disoccupati in cerca di opportunità lavorative sia a persone occupate che vogliono investire nell'arricchimento delle proprie competenze, hanno durata biennale o triennale e prevedono un'esperienza lavorativa. I percorsi degli Istituti tecnici superiori (Its) sono attivi sul nostro territorio dal 2010 e rappresentano un canale professionalizzante in linea con le nuove tecnologie: le aree

³⁹ Questa sperimentazione prevedeva insieme all'apprendistato un minimo di 400 ore annue di formazione in alternanza. Ha inoltre rilanciato la modalità dell'alternanza scuola-lavoro anche nel sistema dell'istruzione, aprendo la strada all'obbligo nelle scuole superiori di secondo grado di effettuare un minimo di 400 ore annue di alternanza (200 per i licei) a partire dal terzo anno di studi (Inapp, 2021).

⁴⁰ DPCM del 25 gennaio 2008.

tecnologiche strategiche in cui operano sono sei, in particolare si tratta di: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il made in Italy, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali - Turismo.

Per tracciare la presenza sul territorio di questi Istituti e all'offerta di percorsi relativamente a una potenziale utenza target, sono stati selezionati indicatori relativi al numero di Fondazioni presenti sul territorio regionale e ai percorsi attivi, che considerano i percorsi attivati e quelli in essere. Quest'ultimo è stato calcolato in rapporto alla popolazione fino a 24 anni con diploma, che rappresenta il titolo minimo per accedere ai percorsi. Completa il quadro degli indicatori il tasso di successo occupazionale, che misura la quota di diplomati nei percorsi Its che risultano occupati a 12 mesi dal conseguimento del titolo. La fonte dei dati è l'Istituto Nazionale Documentazione Innovazione e Ricerca Educativa (Indire), istituito proprio con la finalità di monitorare tale offerta formativa: i rapporti annuali di monitoraggio e la reportistica disseminata sui canali web rappresentano una fonte molto ricca ed esaustiva sul mondo degli Its.

Prospetto 2.2 - Filiera lunga della formazione tecnico-professionale: indicatori e fonti

Indicatore	Unità di misura	Fonte	Periodo di riferimento
Spesa primaria netta pro capite del SPA per la formazione	Euro costanti 2015	Elaborazione su dati CPT (Agenzia per la Coesione Territoriale) ed Eurostat	Media 2015-2019
Diffusione di corsi di IeFP	Per 1000 giovani fino a 24 anni con licenza media	Elaborazione su dati Inapp e Istat	a.f. 2019/2020
Diffusione di percorsi in duale nella IeFP	Per 10mila giovani fino a 24 anni con licenza media	Elaborazione su dati Inapp e Istat	a.f. 2019/2020
Presenza di Its sul territorio	Valori assoluti	Indire	2022
Diffusione percorsi Its attivi	Per 10mila giovani fino a 24 anni con diploma	Elaborazione su dati Indire e Istat	Maggio 2020
Tasso di inserimento occupazionale dei diplomati nei percorsi Its	%	Elaborazioni su dati Indire	Media 2015-2019

2.2.3 Lavoro e servizi per l'impiego

L'ultima dimensione di analisi è quella del lavoro e dei servizi per l'impiego, misurata attraverso quattro diversi indicatori, uno di spesa e quattro relativi al dimensionamento dei servizi sul territorio. Come per il settore formazione, il primo indicatore misura la spesa totale primaria al netto delle partite finanziarie (espressa in euro costanti 2015) sostenuta dal Settore Pubblico Allargato (SPA) nel settore del

Lavoro, anche in questo caso rilevata nell'ambito dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) elaborati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale⁴¹. In questa voce, come esplicitato nella classificazione settoriale riportata nella Guida ai CPT, sono comprese spese che a livello regionale garantiscono sostengono all'occupazione e all'occupabilità, fra cui gli interventi a favore dell'occupazione, della cooperazione e del collocamento della mano d'opera purché non destinati a uno specifico settore e per attività di collocamento, le spese relative alle politiche generali del lavoro, quelle connesse alla creazione di occupazione fra le categorie più marginali come giovani, donne e categorie svantaggiate, le spese per la lotta alle discriminazioni in campo lavorativo e per le infrastrutture legate al funzionamento del mercato del lavoro e degli osservatori sul mercato del lavoro. Come per la formazione, in questo lavoro non è stata utilizzata la spesa in rapporto alla popolazione, già disponibile nelle pubblicazioni dei CPT, ma si è calcolato un valore pro capite in rapporto alla popolazione in cerca di occupazione (disoccupati) nella classe di età 20-64 anni.

Dal lato dei servizi, si è calcolato un indicatore di offerta in relazione ai potenziali fruitori dei servizi dei centri per l'impiego, dato dal rapporto fra il numero di Cpi presenti sul territorio e i disoccupati in età 20-64 anni⁴². Accanto alla semplice presenza di strutture sul territorio è stato considerato l'indice di attivazione media dei servizi nei CPI, che rende conto del livello di offerta in termini più dettagliati. Dal lato dei servizi offerti infatti, l'offerta dei Centri per l'impiego è articolata in undici aree funzionali o servizi, identificati in base alle norme, che rappresentano le funzioni fondamentali su cui è stato costruito il sistema a partire dai primi anni Duemila (Anpal, 2021). In particolare, le undici aree funzionali si riferiscono a servizi che presentano una complessità crescente: Servizio di accoglienza e prima informazione (B1), Procedure amministrative e profilazione (B2), Orientamento I livello e Patto di servizio (B3), Orientamento specialistico (B4), Accompagnamento al lavoro (B5), Incontro Domanda-Offerta di lavoro (B6), Tirocini (B7), Inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (B8), Rinvio alla formazione professionale (B9), Servizi alle imprese (B10)

⁴¹ Valgono le stesse definizioni e considerazioni di ordine metodologico già riportate per il settore Formazione.

⁴² A titolo di verifica è stato elaborato anche un indicatore in rapporto agli individui che hanno rilasciato una Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID), ossia la dichiarazione che determina formalmente l'inizio dello stato di disoccupazione di una persona, diversamente da quanto rilevato dall'Istat. Questo denominatore tiene conto del fatto che non tutti i disoccupati si rivolgono ai servizi per l'impiego nella ricerca di un lavoro, e rende conto in misura più puntuale dell'offerta in base al bacino di utenza. Il confronto fra le due serie mostra una distribuzione simile, di conseguenza si è deciso di optare per uno solo dei due. I dati sulle DID sono stati richiesti ad hoc per questo lavoro.

e Assistenza alla creazione d'impresa (B11). Queste aree funzionali sono a loro volta articolate secondo diverse attività, che variano da un minimo di quattro, previste nell'area B2, a un massimo di tredici, relative all'area B10. Da questo punto di vista ai fini dell'analisi dei divari in termini di offerta di servizi si utilizza una misura di attivazione media delle azioni previste rispetto al totale delle azioni previste, e cioè la quota di servizi attivati in media dai Cpi, limitatamente ad alcune delle aree funzionali elencate sopra: si tratta in particolare dell'orientamento specialistico (B4), l'accompagnamento al lavoro (B5) e l'incontro domanda-offerta (B6). La scelta è dettata dall'esigenza da un lato di restringere le funzioni considerate a quelle a più elevata complessità e dall'altro di focalizzarsi sulle prestazioni rivolte alle persone in cerca di lavoro, tralasciando quindi le attività di base propedeutiche all'erogazione dei servizi (da B1 a B3), che presentano generalmente livelli di attivazione elevati, quelle orientate alla formazione o a target specifici (B7, B8 e B9) o rivolte alle imprese (B10). Si esclude dall'analisi regionale anche l'assistenza alla creazione di impresa (B11) in quanto questo tipo di servizio non di rado è affidato a strutture organizzative diverse dai Cpi⁴³, si pensi ad esempio agli incubatori e agli acceleratori di impresa, ai parchi scientifici e tecnologici o alle iniziative sviluppate in ambito accademico.

I dati relativi ai CPI e ai servizi offerti sono stati rielaborati a partire dal Rapporto di monitoraggio sui servizi per l'impiego del 2020, pubblicato nel 2021 dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), istituita dal D.Lgs. 150/2015⁴⁴, con riferimento all'anno 2019⁴⁵.

⁴³ L'attivazione dei servizi legati all'Assistenza alla creazione d'impresa e all'Inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati presenta tassi di attivazione al Nord e al Centro in alcuni casi inferiori di oltre 20 punti, che sarebbe dovuto all'adozione di soluzioni organizzative diverse dai Centri per l'impiego (si veda Anpal, 2021: p.15).

⁴⁴ Anpal è l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. Promuove il diritto al lavoro, alla formazione e alla crescita professionale delle persone, coordina la rete nazionale dei servizi per il lavoro, è responsabile del sistema informativo del mercato del lavoro. Tramite le proprie strutture di ricerca l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro. Per maggiori informazioni: <https://www.anpal.gov.it/>.

⁴⁵ Il rapporto è disponibile online all'indirizzo www.anpal.gov.it/documents/552016/586669/Monitoraggio+SPI+2020_Biblioteca+Anpal+n.+17.pdf/6d08ae4c-3975-f3cf-83fa-b1c5be8ad4d6?t=1636537222180

Prospetto 2.3 - Lavoro e servizi per l'impiego: indicatori e fonti

Indicatore	Unità di misura	Fonte	Periodo di riferimento
Spesa primaria netta pro capite del SPA per il lavoro	Euro costanti 2015	Elaborazione su dati CPT (Agenzia per la Coesione Territoriale) ed Eurostat	Media 2015-2019
Offerta di Cpi	Per 10mila disoccupati 20-64 anni	Elaborazione su dati Anpal	2019
Attivazione dei servizi di orientamento specialistico nei Cpi	% di CPI che attivano servizi	Anpal	2019
Attivazione dei servizi di accompagnamento al lavoro nei Cpi	% di CPI che attivano servizi	Anpal	2019
Attivazione dei servizi di incontro domanda/offerta nei Cpi	% di CPI che attivano servizi	Anpal	2019

2.2.4 Welfare compensativo

A integrazione dell'analisi delle disparità territoriali nello sviluppo di servizi orientati all'investimento sociale, l'altra macro-dimensione di analisi dei sistemi di welfare locale presa in esame in questo lavoro concerne il cosiddetto assetto compensativo. Come visto, secondo la letteratura sui regimi di crescita questo tipo di assetto istituzionale del welfare non si concilia con la produzione di beni collettivi di sostegno allo sviluppo necessari a supportare la crescita. Le politiche sociali diventano uno strumento attraverso cui lo Stato sostiene la crescita dei consumi, agendo direttamente sulle possibilità economiche delle famiglie. A livello operativo per quantificare la rilevanza dei trasferimenti pubblici si sono scelti quattro indicatori. Il primo considera la percentuale di famiglie la cui fonte principale di reddito sono i trasferimenti pubblici (incluse le pensioni) sul totale delle famiglie. Il dato viene rilevato a livello familiare dall'Istat nell'ambito dell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc) e considera fra le fonti di reddito il lavoro dipendente, il lavoro autonomo, i redditi da capitale e altri redditi, le pensioni e i trasferimenti pubblici; viene calcolato qui come media per il periodo 2015-2019.

Il secondo indicatore, forse di meno facile lettura, concerne la cosiddetta "distribuzione secondaria del reddito" e guarda in particolare il reddito disponibile, vale a dire il reddito a disposizione delle famiglie dopo i trasferimenti statali, come le imposte o le prestazioni sociali: si tratta di una misura della capacità d'acquisto degli individui e delle famiglie per la soddisfazione dei propri bisogni di consumo e risparmio. La fonte dei dati è ancora l'Istat, che diffonde informazioni sulla scomposizione del reddito disponibile secondo un criterio funzionale, considerando i diversi aggregati che contribuiscono alla sua formazione. In questo lavoro si considera

per ciascuna regione la quota di reddito disponibile che deriva dalla distribuzione secondaria, e cioè la redistribuzione operata dalle amministrazioni pubbliche tramite da un lato il prelievo di imposte e contributi a carico delle famiglie e dall'altro il versamento di prestazioni sociali.⁴⁶ In questo caso il periodo di riferimento è il quadriennio 2016-2019.

Le informazioni sull'importanza relativa della redistribuzione nella capacità di consumo e risparmio delle famiglie consentono di effettuare una prima demarcazione fra i territori, anche se non è possibile individuare con precisione quali prestazioni sociali siano prevalenti in un certo contesto (le pensioni o i sussidi ad esempio). Per tentare di scomporre e caratterizzare ulteriormente questa rilevanza dei trasferimenti pubblici si utilizzano due differenti indicatori, uno relativo alle pensioni e l'altro al Reddito di Cittadinanza (RdC). Come già visto, l'assetto italiano è caratterizzato da un forte sbilanciamento previdenziale che rappresenta il principale canale di redistribuzione del welfare. Tuttavia questo sbilanciamento risulta fortemente connotato territorialmente in termini di composizione fra le pensioni di natura assistenziale, non pagate dai contributi accumulati attraverso la partecipazione al mercato del lavoro, e quelle finanziate su base contributiva. Vale la pena precisare che non si vuole mettere in discussione il diritto a percepire una pensione, ma di rappresentare una diversa configurazione fra i territori in base al peso dei diversi benefici. La distorsione redistributiva su base territoriale delle prestazioni pensionistiche è stata spiegata dalla letteratura sul welfare da un lato con l'utilizzo improprio della previdenza ai fini del contrasto della povertà, data la mancanza di una effettiva politica contro la povertà e l'esclusione sociale, dall'altro con la natura particolaristica del sistema di welfare italiano, data dal ricorso alle prestazioni sociali ai fini di gestione del consenso politico-elettorale. Questa asimmetria viene qui misurata attraverso la quota di pensioni assistenziali (invalidità, superstiti,

⁴⁶ In tale aggregato sono anche inclusi gli altri trasferimenti e in particolare i trasferimenti privati tra famiglie residenti il cui saldo è nullo nel totale dell'economia ma può avere impatto sul reddito disponibile regionale. Le altre voci che concorrono alla formazione de reddito disponibile sono:

1. risultato lordo di gestione, che include il valore delle attività legate alla produzione per autoconsumo al netto dei relativi costi (principalmente fitti imputati);
2. retribuzioni lorde;
3. redditi da impresa, definiti come la quota di reddito, derivante dall'attività imprenditoriale svolta nelle imprese individuali e nelle società, che viene trasferita alle famiglie consumatrici (attivi meno passivi) e i fitti ricevuti
4. altri redditi che includono gli altri redditi da capitale netti dalle famiglie per attività di locazione (non esercitata in attività d'impresa) residenziale e non residenziale.

indennitarie, invalidità civile, pensioni sociali, guerra) sul totale delle pensioni erogate. La fonte è l'Istat e il riferimento è sempre il periodo 2015-2019.

Negli anni più recenti le riforme introdotte, su tutte quella che ha portato all'istituzione (per la prima volta) di un reddito minimo garantito, hanno consolidato questo modello territorialmente connotato basato sui trasferimenti compensativi. Accanto infatti al tradizionale canale previdenziale si è aggiunto quello prettamente assistenziale derivato dall'implementazione del Reddito di Cittadinanza, introdotto nel 2019 a seguito di una prima riforma (il Reddito di Inclusione - ReI) che già nel 2018 aveva fatto crescere la spesa per il contrasto alla povertà. Come visto in riferimento al contesto dei welfare mediterranei, in Italia le politiche socio-assistenziali svolgono tradizionalmente un ruolo residuale, essendo tali funzioni rimesse nei fatti alla cura informale familiare sia in modo diretto che indiretto per il tramite delle assicurazioni sociali obbligatorie (pensioni). In questo quadro, l'introduzione del ReI e soprattutto del Reddito di Cittadinanza hanno rappresentato una indubbia novità rispetto al sentiero istituzionale del welfare italiano, essendo per la prima volta introdotta una misura nazionale di contrasto alla povertà di dimensioni paragonabili a quelle dei principali paesi europei e in linea anche con gli obiettivi dell'agenda sociale europea. Si tratta di una politica che nonostante un impianto nazionale impatta notevolmente nel ridisegno degli equilibri del welfare territoriale. L'implementazione del RdC ha seguito una traiettoria da un lato certamente espansiva della spesa pubblica (e questo è una novità rispetto agli anni precedenti contrassegnati da tagli), dall'altro appare in linea con una tradizione istituzionale orientata soprattutto ai trasferimenti piuttosto che ai servizi. Per misurare la rilevanza del RdC nei territori si utilizza un indicatore relativo alla quota di beneficiari per 100 residenti nel 2019, anno in cui la misura è stata introdotta.

Prospetto 2.4 - Il welfare compensativo: indicatori e fonti

Indicatore	Unità di misura	Fonte	Periodo di riferimento
Famiglie che dipendono dai trasferimenti	%	Elaborazione su dati Istat	Media 2015-2019
Quota di reddito disponibile derivante dalla distribuzione secondaria	%	Elaborazione su dati Istat	Media 2016-2019
Quota di pensioni assistenziali	%	Elaborazione su dati Istat	Media 2015-2019
Tasso di inclusione del RdC	%	Elaborazione su dati Istat e Inps	2019

2.2.5 Metodo

Una prima lettura dei sistemi regionali di welfare nelle due dimensioni considerate è effettuata attraverso l'analisi descrittiva degli indicatori individuati. Questa prima lettura, anche se poco parsimoniosa nel complesso, permette di cogliere l'ampiezza delle differenze di accesso al welfare nei territori. A corredo di queste informazioni sono inoltre forniti elementi di sfondo a un livello territoriale meno fine di quello regionale, e cioè la ripartizione geografica, utili a contestualizzare alcuni fenomeni. A titolo di esempio, nella sfera dei servizi per il lavoro si forniscono alcuni elementi di scenario relativi alle differenze nei tassi di disoccupazione, con riferimento anche ad alcune disuguaglianze come quelle di genere e generazionali: se da un lato questa informazione non è funzionale alla descrizione dell'offerta di servizi sul territorio, pure appare qui utile a collocare questo aspetto in uno sfondo più ampio. Naturalmente non è possibile esaurire lo spettro delle possibili dimensioni di analisi, l'auspicio è che questi elementi di contesto siano efficaci nel caratterizzare ulteriormente il quadro.

Successivamente all'analisi descrittiva del sistema di welfare territoriale, al fine di individuare dei profili regionali di orientamento verso l'investimento sociale e il welfare compensativo, viene effettuata una sintesi su alcuni dei principali indicatori seguendo un'ottica formativa. Si utilizzeranno solo i territori per cui tutti i dati sono disponibili. In questo modo si perviene a due misure sintetiche:

1. una relativa all'investimento sociale, che considera l'offerta di servizi sul territorio e consente di individuare quali territori mostrano un'offerta di servizi complessivamente più elevata;
2. una relativa all'assetto di welfare compensativo, che guarda l'assetto del sistema di protezione sociale nella sua componente più di stampo assistenzialista.

Per procedere alla sintesi di un set di indicatori che, per loro natura, sono espressi in unità di misura differenti e hanno variabilità eterogenea, si richiedono una serie di passaggi. In estrema sintesi, per aggregare indicatori elementari espressi in unità di misura diverse in un indice sono necessari i seguenti passi:

1. definizione del fenomeno oggetto dell'analisi
2. operazionalizzazione dei concetti e scelta delle variabili e degli indicatori rilevanti per la rappresentazione del fenomeno;
3. normalizzazione degli indicatori al fine di renderli confrontabili e cioè numeri puri, senza unità di misura. A questo scopo si possono effettuare diversi tipi di

trasformazioni, come per esempio la trasformazione in ranghi, la relativizzazione o “re-scaling” (per esempio con il metodo Min-Max) o la standardizzazione (calcolo dei z-scores).

4. scelta della funzione matematica di aggregazione attraverso cui giungere alla sintesi e calcolo dell'indice;
5. analisi di robustezza/sensibilità, necessaria per valutare la solidità dell'indice, eventuali cambiamenti nei risultati in base alle scelte operate nei passaggi precedenti e validare l'indice costruito.

Su tutti questi aspetti esiste un'ampia letteratura metodologica e statistica, la cui rassegna esula da questo lavoro: tuttavia vale la pena ricordare che i metodi a disposizione sono numerosi e nessuno di essi è scevro di potenzialità e limiti (per approfondimenti si vedano Nardo et al. 2008; Mazziotta & Pareto 2020). In questo tipo di analisi multidimensionali sono infatti molte le scelte soggettive, che possono anche condurre a risultati diversi e incoerenti.

Per la costruzione della misura sintetica di offerta di servizi di welfare orientati all'investimento sociale, alla luce delle evidenze teoriche già esaminate, le dimensioni di analisi considerate rilevanti sono quelle già discusse nei paragrafi precedenti (servizi di cura, lavoro, formazione). In particolare, si è scelto di includere quattro indicatori elementari puntuali di offerta sul territorio: i posti offerti nei servizi per l'infanzia, i corsi di IeFp erogati, i percorsi Its attivi, la dotazione di Cpi. Questi indicatori delineano per ogni dimensione quanto il sistema di welfare territoriale sia orientato all'investimento sociale. Nella sfera del welfare compensativo si considerano invece tre indicatori: la quota di reddito derivante dalla distribuzione secondaria, la quota di pensioni assistenziali sul totale delle pensioni, il tasso di beneficiari di RdC ogni 100 abitanti.

Ai fini della loro aggregazione in una misura unica, gli indicatori elementari sono standardizzati attraverso la formula:

$$[1] \quad z = \frac{(X-\mu)}{\sigma}$$

Gli indici finali si ottengono attraverso la media aritmetica semplice dei valori standardizzati: si tratta di misure che hanno media nulla, assumono valori positivi dove nel complesso si osserva una maggiore diffusione di servizi, negativi dove invece questi sono più carenti. Valori elevati del primo indice implicheranno quindi una maggiore dotazione di servizi nelle aree dell'investimento sociale; analogamente, valori alti del secondo indice indicheranno una maggiore presenza di strumenti di welfare compensativo.

In questo lavoro si è utilizzato i.ranker⁴⁷ per la sintesi e l'analisi dei risultati: si tratta di un software accessibile online progettato dall'Istat che consente anche la comparazione dei risultati ottenuti con diversi metodi. Per testare la solidità dei risultati, nell'elaborazione degli indici sintetici sono stati confrontati i diversi metodi offerti dallo strumento.⁴⁸ Le analisi di cograduazione e di correlazione mostrano un'elevata coerenza anche rispetto all'utilizzo di metodi di normalizzazione e aggregazione diversi. La scelta finale sul metodo utilizzato è stata dettata dalla facile lettura offerta da una misura standardizzata e dai risultati ottenuti dai confronti, che inducono a ritenere questo metodo affidabile per misurare i fenomeni complessi oggetto dell'analisi.

L'individuazione delle configurazioni del welfare regionale viene effettuata, infine, incrociando la misura di sintesi dell'investimento sociale con quella relativa alla dimensione compensativa.

2.3 Le asimmetrie territoriali di welfare tra investimento sociale e assetti compensativi

In questo paragrafo si presentano i risultati delle analisi effettuate sugli indicatori selezionati, offrendo una panoramica sulle principali caratteristiche a livello regionale. Si procede lungo ciascuna dimensione rilevante per arrivare alla sintesi delle caratteristiche dei welfare territoriali.

2.3.1 L'offerta di servizi sociali e per la prima infanzia

La prima dimensione su cui si concentra l'attenzione è quella relativa ai servizi sociali, famiglia e servizi di cura per la prima infanzia. Si tratta, come già accennato, di una fra le funzioni fondamentali del welfare locale: i comuni italiani sono titolari della progettazione, gestione ed erogazione delle prestazioni, rappresentando quindi le istituzioni più vicine ai cittadini e in grado di intercettare i bisogni della popolazione.

Nel quinquennio 2015-2019 in media i comuni italiani hanno speso 121 euro per abitante per l'erogazione di interventi e servizi sociali, con differenze territoriali molto rilevanti fra il Nord, in cui la spesa è più elevata, il Centro, che presenta livelli in alcuni casi più bassi rispetto alla media nazionale, e il Mezzogiorno che, con l'eccezione della

⁴⁷ <https://i.ranker.istat.it/index.html>

⁴⁸ I metodi disponibili in i.ranker sono: Metodo delle graduatorie (MG); Media dei valori standardizzati (MZ); Media degli indici relativi (MR); Mazziotta-Pareto index (MPI+/MPI-); Metodo tassonomico di Wroclaw (MTW).

Sardegna, si colloca sempre su valori molto inferiori. Guardando le differenze regionali si osservano divari davvero ampi, con una spesa che oscilla dai 23 euro per abitante della Calabria ai quasi 400 euro del Trentino-Alto Adige. Più nel dettaglio, le regioni in cui la spesa si colloca su livelli molto superiori alla media nazionale sono, oltre al Trentino, il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna e la Valle d'Aosta: in questi territori, tutte regioni a statuto speciale, la spesa pro-capite supera i 200 euro per abitante. Sopra la media nazionale si situano inoltre la gran parte delle regioni del Nord, come l'Emilia-Romagna, la Liguria, la Lombardia e il Piemonte e, per il Centro, la Toscana e il Lazio. Se Marche e Veneto presentano una spesa pro-capite più bassa ma comunque superiore ai 100 euro per abitante, nelle rimanenti regioni le risorse dedicate dai comuni sono nettamente inferiori: in particolare la spesa in Campania e Calabria è meno della metà di quella media nazionale e si attesta rispettivamente sui 53 euro e 23 euro per abitante. Sono divari territoriali molto importanti in termini di risorse, che configurano un accesso ai servizi socio-assistenziali ampiamente diversificato nei diversi contesti locali.

I servizi sociali sono finanziati in larga parte da risorse locali: nel periodo 2015-2018 circa l'80% della spesa è finanziata a livello sub-nazionale, qui calcolata considerando il livello comunale (in forma singola o associata) e regionale. Anche in questo caso esiste un gradiente territoriale: in quasi tutte le regioni del Nord (dove la spesa come visto è più elevata) la quota di spesa finanziata con risorse locali è più rilevante, con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia e del Piemonte. Nel Mezzogiorno, infatti, assumono un peso maggiore rispetto alle risorse proprie locali i fondi nazionali (come il Fondo nazionale per le politiche sociali) e quelli europei.

La spesa per interventi e servizi sociali è articolata in sette aree di intervento cui corrispondono determinate categorie di utenti dei servizi stessi: si tratta in particolare di famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati e nomadi, povertà, disagio adulti e senza fissa dimora e multiutenza. La spesa per l'area famiglia e minori, in particolare, comprende tutti quegli interventi e servizi che sono di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori: nel 2018 a quest'area è destinata la quota più elevata di spesa sociale, il 38,1%, pari a circa 2,8 miliardi di euro (Istat, 2021). Analizzando la distribuzione della spesa in rapporto alla popolazione target, e cioè le persone residenti in famiglie con minori, si possono osservare ancora una volta ampi divari fra il Nord e il Sud del Paese: a livello medio nazionale la spesa pro-capite si attesta sui 184 euro, ma se si guarda alle regioni questa oscilla tra i 465 euro del Trentino-Alto Adige e i 27 euro della Calabria. In tre regioni del Nord, Emilia-

Romagna, Liguria e Friuli-Venezia Giulia, si registrano livelli di spesa molto elevati e superiori ai 300 euro pro capite; Lazio, Toscana, Valle d'Aosta, Lombardia, Piemonte e Sardegna spendono più di 200 euro pro capite mentre l'Umbria è prossima al valore medio nazionale. Sotto la media si collocano Marche e Veneto, ma il gap più importante riguarda le regioni fanalino di coda: insieme alla Calabria, che come visto presenta una spesa pro-capite di 27 euro, Molise, Basilicata e Campania non arrivano alla metà della spesa media nazionale.

Figura 2.1 – Indicatori relativi alla spesa per interventi e servizi sociali: spesa pro-capite, quota di spesa finanziata a livello locale, spesa pro-capite nell'area Famiglia e minori. Euro (spesa) e valori percentuali.

Regione	Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali	Quota di spesa finanziata a livello locale	Spesa nell'area famiglia e minori
Piemonte	128	74,7	212
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	223	85,5	221
Liguria	139	83,4	333
Lombardia	130	87,0	215
Trentino-Alto Adige/Südtirol	395	98,8	465
Veneto	104	86,1	134
Friuli-Venezia Giulia	275	60,6	300
Emilia-Romagna	167	87,9	352
Toscana	132	81,1	231
Umbria	91	71,8	186
Marche	106	88,8	148
Lazio	144	79,3	271
Abruzzo	70	70,4	116
Molise	63	63,3	87
Campania	53	69,6	68
Puglia	72	71,9	109
Basilicata	62	64,9	87
Calabria	23	65,1	27
Sicilia	80	63,0	114
Sardegna	241	69,4	210
ITALIA	121	80,1	184

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Limitandosi a questo primo blocco di indicatori si configura già piuttosto nettamente una grande demarcazione nello sviluppo dei servizi socio-assistenziali fra i welfare locali del Nord, che impegnano una quantità elevata di risorse, più di frequente proprie, sia se si guarda al complesso delle aree di intervento sia se si considera la più specifica area della spesa per famiglie e minori. Questo minore investimento di risorse locali per il welfare territoriale non può che tradursi in una minore offerta di servizi, in particolare per quanto concerne la prima infanzia. Quello dei servizi per la prima infanzia rappresenta, e vale la pena ricordarlo, uno dei temi cruciali dell'investimento sociale soprattutto in termini di moltiplicatore nell'arco della vita. Sono molti i motivi per cui questo tipo di servizio è fondamentale, con effetti

diretti e indiretti che si dispiegano nell'intero arco del corso di vita: i bambini che partecipano ai percorsi formativi sin dalla prima infanzia sviluppano infatti migliori abilità e capacità cognitive, che si traducono in migliori opportunità per il futuro e un capitale umano più elevato, come proprio della natura di tali servizi in termini di *stock*. Inoltre, attraverso lo sviluppo capillare di queste infrastrutture sociali si favorisce la partecipazione (soprattutto femminile) al mercato del lavoro attraverso una migliore conciliazione vita-lavoro, in un'ottica di rafforzamento dei *flow*. Infine, un incremento della domanda di questi servizi può tradursi in un significativo aumento occupazionale nel settore.

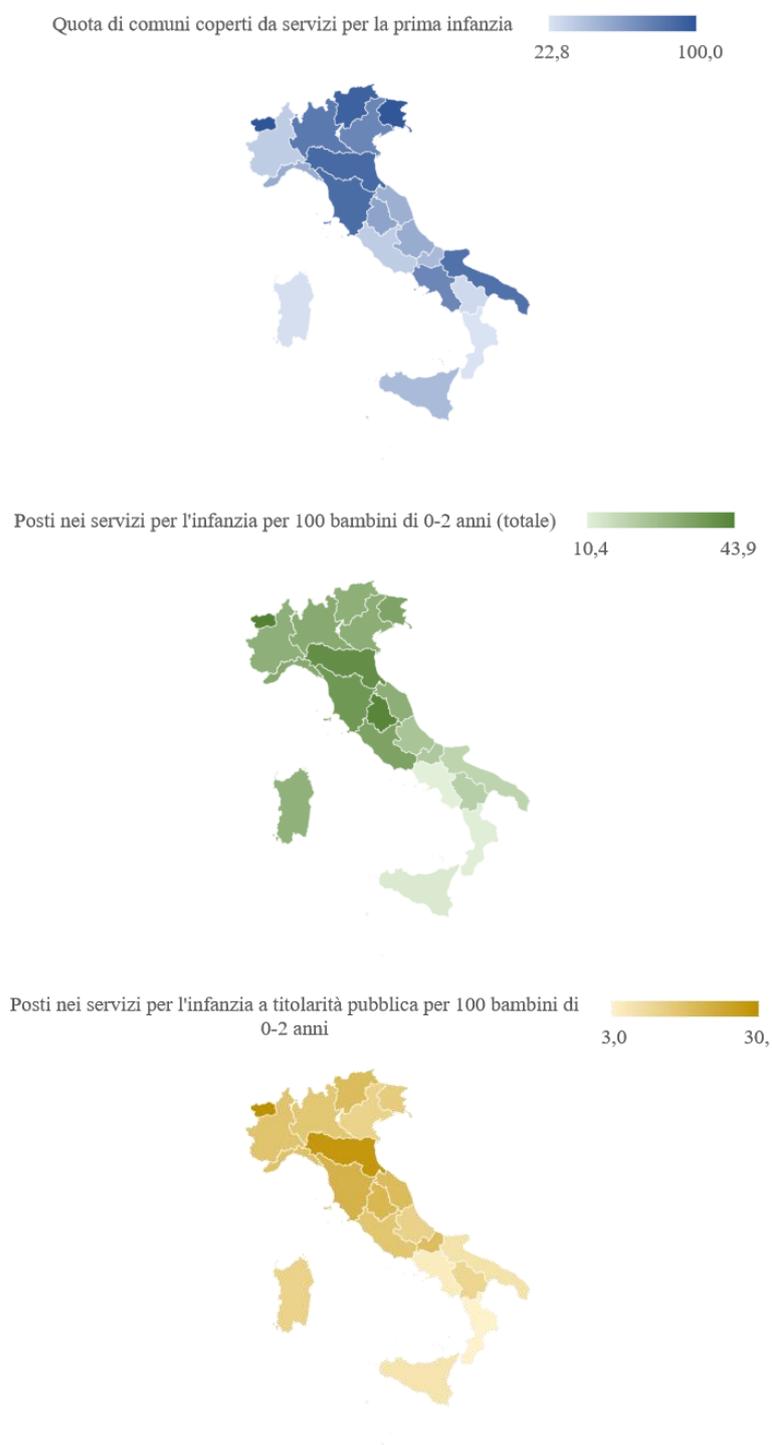
Gli indicatori relativi all'offerta di servizi sul territorio considerano sia la copertura territoriale in termini di comuni sia la disponibilità di posti nelle strutture relativamente all'utenza potenziale. La disponibilità per le famiglie di accedervi è infatti possibile solo attraverso una diffusione capillare sul territorio, che in Italia è fortemente asimmetrica fra le regioni. A livello nazionale la quota di comuni che offrono servizi per la prima infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) è del 60,1%: il livello di copertura sale all'84,5% nel Nord-est, resta su un valore prossimo alla media nel Nord-ovest (60,8%), si colloca su valori simili nel Centro e nel Sud (rispettivamente 55,6% e 54,4%) per diminuire drasticamente nelle Isole, dove tocca il 35,1%. Ribaltando la prospettiva, a livello nazionale in circa il 40% dei comuni le famiglie non accedono a tipo di servizio e nelle Isole si arriva al 65% di comuni scoperti. Scendendo nel dettaglio regionale, i divari in termini di copertura assumono una variabilità naturalmente molto più accentuata, non solo fra il Nord e il Sud ma anche all'interno delle stesse ripartizioni. Nel complesso in 7 regioni su 10 i comuni coperti dai servizi per la prima infanzia sono meno della metà del totale: in Calabria, la regione con i livelli di copertura più bassi, la percentuale è del 22,8%, in Sardegna si arriva al 25,2%, in Basilicata al 28,2%. Ma non sono solo le regioni del Sud a presentare una bassa diffusione di servizi sul territorio: particolarmente emblematici sono i casi del Piemonte e del Lazio, in cui la copertura sul territorio è pari a circa il 35% dei comuni. Valori inferiori alla quota media nazionale si osservano anche in Sicilia e Molise (circa il 45% dei comuni coperti), ma anche nelle Marche, in Abruzzo e in Liguria, in cui la quota supera la metà dei comuni della regione e in Umbria (57,6%). All'estremo opposto si collocano territori dove l'attivazione di servizi è pressoché totale: in Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia oltre il 90% dei comuni offre servizi per la prima infanzia; in Emilia-Romagna e Toscana si arriva quasi al 90% dei comuni (89% e 87,2% rispettivamente). La Puglia e la Campania sono le

regioni meridionali più coperte: quasi l'85% dei comuni pugliesi e il 73% di quelli campani offrono servizi per la prima infanzia, livelli simili per la prima a quelli della Lombardia e per la seconda al Veneto (rispettivamente 80,5% e 73,5%).

A complemento della copertura territoriale in termini di comuni è però particolarmente rilevante analizzare l'offerta di posti all'interno delle strutture, che esprime in modo più puntuale la risposta alle esigenze delle famiglie in rapporto ai destinatari dei servizi. Al 2019 sul territorio nazionale sono presenti 361.318 posti, il 50% dei quali a titolarità pubblica. Nel complesso, rispetto all'anno precedente si registra un leggero aumento dei posti in rapporto all'utenza potenziale, e cioè i bambini in età 0-2 anni, dal 25,5% al 26,9%: l'incremento dell'indicatore riflette da un lato un effettivo aumento dei posti a disposizione e dall'altro il calo della popolazione obiettivo, attribuibile alle minori nascite (Istat, 2021). Se si guarda alla copertura dei posti nell'ottica dell'obiettivo di Barcellona, portare l'offerta al 33% della popolazione target, i dati evidenziano come in Italia si sia ancora lontani dal traguardo, soprattutto in ottica territoriale. I divari sono infatti molti ampi: Nord-est e Centro si collocano sopra l'obiettivo del 33%, con una copertura rispettivamente di 34,5 e 35,3 posti per 100 bambini, il Nord-ovest, con una copertura di 31,4 posti non lo raggiunge (anche se di poco) mentre restano molto indietro il Sud e le Isole, con 14,5 e 15,7 posti ogni 100 residenti in età 0-2. Fra le regioni l'obiettivo di Barcellona è ampiamente superato il Valle d'Aosta, Umbria ed Emilia-Romagna, che superano i 40 posti per 100 bambini; valori in linea con il target si osservano nel Lazio (34,3%) e in Friuli-Venezia Giulia (33,7%). Al contrario la Campania, la Calabria e la Sicilia non arrivano a coprire neanche la metà dell'obiettivo; la Puglia, nonostante una copertura comunale ampia, offre ancora pochi posti, meno di 20 per 100 bambini. Più in generale, tutte le regioni del Mezzogiorno presentano valori nettamente più bassi rispetto a quelle del Centro-nord con l'eccezione della Sardegna che arriva a offrire quasi 30 posti ogni 100 residenti di 0-2 anni. Questa situazione drammatica nelle regioni meridionali purtroppo non è stata più di tanto intaccata dalle norme relative alla necessità di colmare i divari territoriali: nonostante i servizi per la prima infanzia siano stati una della priorità dei Piani di azione per la coesione avviati dal 2012 dal Ministero per lo sviluppo e la coesione, d'intesa con la Commissione europea, e sia stato definito il Piano di azione nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni (D. lgs. 65/2017) il gap fra territori resta ancora molto ampio. Si segnala tuttavia che i miglioramenti più importanti si riscontrano proprio nel Sud e nelle Isole (Istat, 2021).

Un tratto di particolare interesse rispetto all'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia è quello relativo alla loro gestione: se infatti la fornitura dei servizi resta di competenza comunale, la loro gestione può essere affidata ad altre istituzioni. In questo senso un aspetto di rilievo è dato dal fatto che l'aumento dei posti registrato fra il 2018 e il 2019 riguarda prevalentemente il settore privato (Istat 2021), dunque emerge un ruolo meno proattivo dell'attore pubblico. Questa configurazione dei servizi in ottica pubblico/privato, se non influisce sulla capacità a livello locale di coprire le necessità del territorio, appare una caratteristica rilevante in termini di governo dei servizi locali di welfare e di capacità di attivare una domanda crescente. Come già accennato, circa la metà dei posti offerti è infatti gestita dall'attore pubblico, di conseguenza un ruolo di pari rilevanza è svolto dalla componente privata. In nessuna regione italiana considerando i soli posti a titolarità pubblica si arriva al raggiungimento del target di Barcellona: le regioni che vi si avvicinano di più sono anche quelle che in generale offrono più posti e cioè la Valle d'Aosta e l'Emilia-Romagna con rispettivamente 30,7 e 28,6 posti a titolarità pubblica per 100 bambini, che rappresentano il 69,9% e il 71,3% dei posti totali a disposizione. Guardando l'offerta secondo quest'ottica, offrono un numero più elevato di posti, oltre alle regioni già citate, la Toscana (20,7 posti), l'Umbria (19,5), le Marche (18,2) e il Trentino-Alto Adige (18). Anche se osservando il fenomeno da questo punto di vista non si rilevano scostamenti significativi rispetto ai gap territoriali, emergono tuttavia regioni come il Molise che, pur offrendo nel complesso pochi posti in rapporto alla popolazione target, presenta una copertura del gestore pubblico più alta rispetto a regioni come la Liguria, il Piemonte, il Lazio. Purtroppo, restringendo lo sguardo solo all'attore pubblico ritorna anche con forza l'arretratezza di contesti come la Calabria, dove i posti a titolarità pubblica sono solo 3 ogni 100 bambini, la Campania, dove non si arriva a 5 posti, la Sicilia e la Puglia (6,7 e 7,3 posti rispettivamente).

Figura 2.2 – Indicatori sulla diffusione dei servizi per la prima infanzia: copertura comunale, posti offerti per 100 bambini di 0-2 anni (totali e nei servizi a titolarità pubblica). Valori percentuali.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Dal punto di vista dell'investimento sociale e delle sinergie con i regimi di crescita territoriali, considerare non tanto l'offerta complessiva ma soprattutto quella pubblica assume un rilievo del tutto diverso, in quanto è il governo locale stesso a farsi carico

di quei servizi fondamentali che sostengono la conciliazione vita-lavoro e favoriscono una più alta partecipazione femminile al mercato del lavoro. La bassa diffusione dei servizi nel Mezzogiorno rappresenta però solo uno fra i tanti fattori che determinano il loro scarso utilizzo, condizionato anche da aspetti legati al costo dei servizi, alle difficoltà di accesso (distanza, orari di apertura, rigorosi criteri di ammissibilità) e alla scarsa qualità, tutti costi indiretti che nelle regioni meridionali sono più alti. Tra le madri che non utilizzano i servizi circa il 23,2% di chi ha figli tra 0 e 5 anni ne avrebbe bisogno e il 15,6% non li utilizza a causa dei costi troppo elevati⁴⁹. Se quindi la mancanza di servizi incide sulla possibilità di inserimento dei piccolissimi, anche il fattore economico non può essere trascurato: nel Mezzogiorno, dove si concentrano le più forti situazioni di disagio e di povertà, questo può rappresentare un'ulteriore rafforzamento di un circuito negativo fatto di bassa domanda di lavoro, bassa partecipazione (femminile soprattutto) al mercato del lavoro, basse dotazioni di infrastrutture sociali e maggiore incidenza delle condizioni di esclusione e vulnerabilità sociale. Infatti prendendo in considerazione i tassi di occupazione delle donne nella fascia di età fertile, cioè fra i 25 e i 49 anni, in base al territorio e al ruolo in famiglia, nel Mezzogiorno la quota di occupate anni con figli è particolarmente bassa e presenta elevati divari rispetto al resto del paese, attestandosi nel 2020 al 36,4% per le donne in coppia (55,1% la media Italia, 67,1% il valore al Nord) e al 41,3% nel caso delle monogenitrici (63,3% e 78% le percentuali di occupate in Italia e al Nord)⁵⁰. Guardando le donne di 18-64 anni che hanno avuto almeno un figlio, nel Mezzogiorno circa 1 su 3 non ha mai lavorato e oltre 1 su 5 non ha mai lavorato per prendersi cura dei figli: le stesse percentuali al Nord sono rispettivamente all'8,1% e al 5,3% (Istat 2019)⁵¹. Le esigenze di conciliazione non solo riducono le possibilità di trovare un'occupazione per le donne ma anche quelle di mantenerne una: la nascita dei figli comporta in molti casi anche l'abbandono della carriera lavorativa da parte delle madri. Fra le donne non nubili di 25 anni e più, infatti, l'11% ha interrotto il lavoro in seguito alla nascita di un figlio (quota che sale al 17% nel caso i figli siano 2 e al 19% se sono 3 o più)⁵². In sintesi, emerge una frattura territoriale nella disponibilità di servizi

⁴⁹ L'Istat stima che il carico medio annuo che deve sostenere una famiglia per il servizio di asilo nido fra il 2015 e il 2019 è passato da circa 1.570 euro a 2.208 euro. <https://www.istat.it/it/archivio/235619>

⁵⁰ Nostre elaborazioni su dati Istat. www.dati.istat.it

⁵¹ In questo caso spicca con evidenza il gap fra l'Italia e l'Ue, dove solo il 3,7% delle donne non lavora per questo motivo.

⁵² <https://www.istat.it/it/archivio/239003>

per la prima infanzia che si interseca con l'impronta familista che da sempre caratterizza il sistema di welfare italiano.

2.3.2 La formazione professionale

La filiera lunga della formazione professionale rappresenta la seconda dimensione di analisi qui considerata. Come già evidenziato dalla letteratura sulle VoC, il sistema di *skills formation* ha una grande rilevanza in termini delle complementarità istituzionali che supportano un determinato modello di capitalismo. In termini di investimento sociale, la formazione rappresenta uno degli aspetti essenziali e idealmente può essere collocata nel pilastro relativo all'accrescimento dello *stock* di capitale umano, necessario per favorire la transizione verso sistemi produttivi ad alto valore aggiunto. Proprio su questo elemento strategico, l'Italia presenta molte criticità e marcate differenze territoriali⁵³: nel 2020 la popolazione nella classe 25-64 anni che possiede un titolo almeno secondario è il 62,9% del totale ma nel Mezzogiorno scende al 54,7%. Questo vuol dire che nelle regioni meridionali poco meno della metà della popolazione in età attiva non arriva a un livello di istruzione secondario. Se si considera il livello terziario il divario con la media nazionale è di circa 4 punti percentuali (20,1% contro il 16,2% per i 25-64enni), e resta ampio anche se si considera la fascia dei giovani 30-34enni: in Italia circa 28 giovani su 100 hanno un titolo terziario a fronte dei circa 21 del Mezzogiorno, il gap con il Nord e il Centro è di oltre 10 punti percentuali. Questi divari nei livelli di istruzione sono rafforzati dalla scarsa partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente, che in Italia coinvolge nel 2020 solo il 7,1% dei 25-64enni, quota che nelle regioni del Mezzogiorno è al 5,6%. Guardando il livello nel 2019, in modo da depurare l'indicatore dall'effetto negativo dell'anno pandemico, si riscontra una partecipazione superiore a livello nazionale, dove si arriva all'8,1% ma solo di poco più alta e pari al 5,8% nel meridione. Infine, lo scarso investimento in formazione si traduce in un gap di competenze e skills: per fare un esempio riferito alle competenze digitali, ormai indispensabili per la vita lavorativa e quotidiana anche alla luce dell'accelerazione della digitalizzazione indotta dalla pandemia, gli ultimi dati disponibili rilevano che nel 2019 a livello medio nazionale il 22% delle persone di età compresa fra i 16 e i 74 anni dichiara di possedere competenze digitali elevate: sono ben 9 i punti percentuali di differenza con il valore medio Ue27,

⁵³ La fonte dei dati è la pubblicazione dell'Istat "Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione" <https://www.istat.it/it/archivio/262190>

un livello che nessuna regione italiana raggiunge. Al Nord la percentuale più alta: in questa ripartizione i 16-74enni con competenze digitali elevate sono 1 su 4; nel Mezzogiorno si scende al 17,2%.⁵⁴

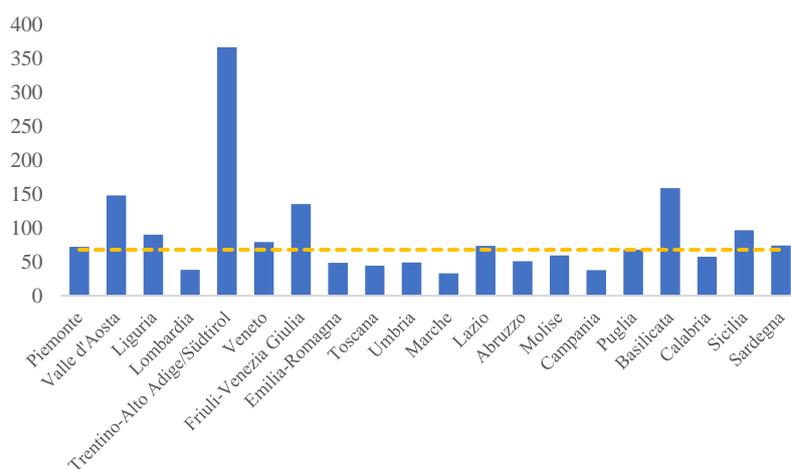
Alla luce di questi elementi di quadro, quanto si è speso nelle regioni italiane per la formazione? Secondo un'analisi effettuata a partire dai dati CPT relativa al periodo 2000-2018 (Agenzia per la coesione territoriale 2021), la spesa primaria netta (valutata a prezzi costanti 2015) del SPA per il settore della Formazione ammontava nel 2018 a 1,67 milioni di euro, un valore trascurabile sia in rapporto al Pil sia rispetto al totale della spesa, il 48% in meno rispetto al valore del 2000. Anche la spesa in termini pro capite (calcolata sulla popolazione media residente) registra un crollo nello stesso arco di tempo, dai circa 61 euro per abitante del 2000 ai quasi 28 euro nel 2018: si tratta di un calo di quasi il 55%, più significativo al Sud dove la spesa pro capite diminuisce del 61,4%. Se questi numeri raccontano un dato di fatto di cui è necessario tenere conto, è cioè il calo dell'investimento in formazione, quello che interessa in questo lavoro riguarda però le differenze fra i territori in termini di spesa pro capite, calcolata considerando la spesa del SPA nel periodo 2015-2019 in rapporto alla forza lavoro (riferita alla classe 20-64 anni) dello stesso periodo. Nel periodo considerato, la spesa media si attesta in Italia sui 68 euro pro capite. A livello regionale le differenze sono marcate e non seguono un gradiente territoriale preciso: guardando agli estremi della distribuzione si passa dai 367 euro del Trentino-Alto Adige, chiaramente un *outlier*, ai 33 delle Marche. Insieme al Trentino-Alto Adige presentano valori nettamente superiori alla media la Basilicata, con 159 euro pro capite, seguita da due regioni autonome del Nord, Valle d'Aosta e Friuli (148 e 135 euro rispettivamente). Come già osservato, non si riscontra una demarcazione netta fra il Nord e il Sud: valori superiori della media nazionale e compresi fra 97 e 72 euro si registrano in Sicilia, Liguria, Veneto, Sardegna, Lazio e Piemonte. La Puglia si colloca perfettamente nella media, mentre le regioni rimanenti, che comprendono territori del Nord (Emilia-Romagna e Lombardia), del Mezzogiorno (Molise, Campania, Calabria, Abruzzo) e del Centro (Umbria e Marche) presentano valori di spesa che oscillano dai 59 euro del Molise ai 33 delle Marche, che chiudono la graduatoria. Naturalmente occorre ricordare che questi valori rappresentano un tipo di rappresentazione della spesa pubblica molto

⁵⁴ Dati Istat estratti dal database degli indicatori di Benessere equo e sostenibile (ultimo aggiornamento), disponibili all'indirizzo

[https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)-/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-(bes)-/gli-indicatori-del-bes)

particolare sia in termini dell'aggregato considerato, e cioè il SPA, sia in termini delle voci che concorrono a definirne il totale: di conseguenza non sono comparabili con altri indicatori disponibili da altre fonti, sia nazionali sia internazionali. Ad ogni modo consentono un primo sguardo su un settore che rappresenta uno dei pilastri fondamentali di un welfare orientato all'investimento sociale e che in Italia risulta particolarmente problematico, come emerge chiaramente non solo dalla letteratura sull'investimento sociale ma anche se si considerano le principali analisi esistenti sullo sviluppo delle competenze e sul capitale umano, i cui tratti in chiave territoriale sono stati accennati prima.⁵⁵ Da questa analisi emerge come nella gran parte delle regioni meridionali, con l'eccezione della Basilicata e delle Isole, il livello di spesa pro capite sia più basso rispetto al resto del Paese.

Figura 2.3 – Spesa pro-capite del SPA nel settore formazione (per persona nelle forze di lavoro 20-64 anni). Euro. Anni 2015-2019



Fonte: Elaborazioni su dati CPT e Istat

In virtù del suo ruolo sia in termini di antidoto alla dispersione scolastica sia come percorso volto all'accrescimento di conoscenze e competenze utili a rafforzare la competitività dei territori, il sistema della formazione professionale appare

⁵⁵ Non si vuole qui entrare nel dettaglio dei molti dati che consentono di analizzare la spesa pubblica italiana per il settore dell'istruzione e della formazione, disponibili sul sito Eurostat, che mostrano come la spesa nel nostro paese sia particolarmente bassa, soprattutto quella per istruzione terziaria e formazione. In prospettiva differente, altri indicatori relativi ai livelli di istruzione e alle competenze mostrano la posizione di svantaggio dell'Italia nel quadro europeo. Si rimanda, per una lettura di stampo descrittivo, alle pubblicazioni Eurostat regionali (Regional yearbook) o alle analisi dell'OECD (Education at a glance ad esempio).

particolarmente rilevante nella sua funzione di supporto al modello di crescita, soprattutto guardando ai giovani e alle possibilità di inserimento lavorativo che questi percorsi offrono. In Italia, infatti, si osservano elevati tassi di abbandono e una forte incidenza di giovani NEET: nel 2020 i 18-24enni che hanno abbandonato precocemente il sistema di istruzione sono in Italia il 13,1%, quota che nelle regioni meridionali sale al 16,3%; i NEET fra i 15 e i 29 anni sono il 23,7% ma nel Mezzogiorno si arriva a un giovane su tre. Abbandono scolastico e alta presenza di giovani NEET sono due dimensioni che integrano quanto rilevato sui livelli di istruzione, individuando alcune criticità per le fasce di età più giovani che inevitabilmente si ripercuotono sul mercato del lavoro e lo sviluppo territoriale. Lo sviluppo della filiera lunga dell'istruzione professionale rappresenta un'importante leva per contrastare questi fenomeni in modo efficace: considerando il sistema dell'IeFp, se inizialmente l'offerta di questo tipo di percorsi si orientava principalmente a contrastare la dispersione scolastica, le analisi recenti rivelano un incremento esponenziale del numero di iscritti e, soprattutto, di quelli che effettuano questa scelta in modo consapevole (Inapp, 2022). Questo cambiamento verso una connotazione dell'IeFP in ottica "*vocational*" e non come scelta di ripiego è un segnale importante, soprattutto per il forte collegamento con il territorio e le ricadute in termini di occupabilità. Il bagaglio di competenze che si acquisisce è infatti particolarmente spendibile sul mercato del lavoro: a tre anni dal completamento del percorso il 62,2% dei qualificati e il 69,2% dei diplomati lavora, svolgendo inoltre un lavoro coerente con la formazione ricevuta nel 72% dei casi tra i qualificati e del 76% tra i diplomati (Inapp 2021). Come si vedrà più avanti, anche i percorsi svolti dagli Its consentono un buon inserimento occupazionale e un'elevata coerenza fra il profilo professionale e il lavoro svolto.

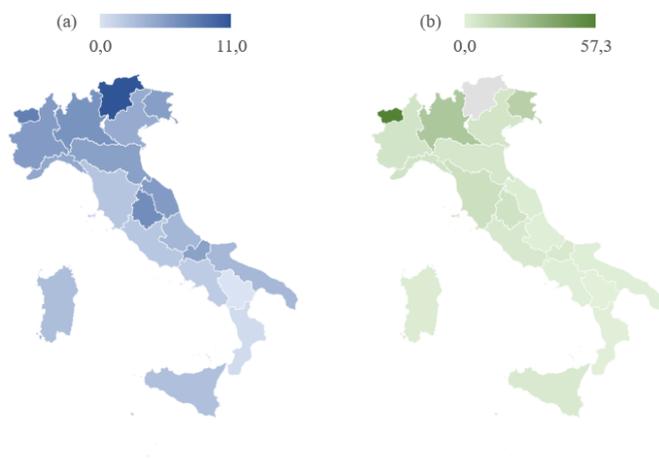
Nel complesso nell'a.f. 2019/2020 sono stati attivati quasi 13.500 corsi (il valore comprende sia i percorsi triennali sia quadriennali), di cui oltre il 60% al Nord e oltre il 25% nella sola Lombardia. Entrando nel merito dell'offerta di corsi di IeFp calcolati su 1000 giovani fino a 24 anni con licenza media, emerge una distribuzione territoriale piuttosto netta, che rende conto delle scelte operate su base regionale nell'avviare questi percorsi. Esiste infatti un evidente squilibrio fra territori: le regioni che presentano valori superiori alla media Italia sono quasi tutte situate al Nord. Con 11 corsi attivati per 1000 giovani il Trentino-Alto Adige è la regione in cui la diffusione è maggiore, seguito da Valle d'Aosta, Umbria e Lombardia, con valori fra 7,7 e 6,2 corsi. Si collocano su valori fra di loro simili e compresi fra 5,6 e 5,1 corsi attivati il Piemonte, le Marche, il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna, il Molise; valori più vicini alla

media si registrano in Liguria e Veneto. All'altro estremo della distribuzione si trova la Basilicata, che non ha avviato corsi di IeFP, insieme alla Calabria e alla Campania, che hanno valori molto bassi in rapporto all'utenza potenziale. Un'offerta di corsi di IeFP particolarmente bassa si registra anche in due regioni del Centro, Lazio e Toscana, in cui si attesta su 2,2 e 2,4 corsi per 1000 giovani. Anche le Isole si collocano su valori simili, offrendo 2,4 e 2,8 corsi pro capite; Abruzzo e Puglia presentano lo stesso livello di attivazione di corsi di IeFP, pari a 3,4 per 1000 giovani.

Restringendo la platea di corsi di IeFP realizzati in modalità duale, nell'a.f. 2019-20 si osserva una progressiva crescita della partecipazione: gli allievi passano dai 25.450 allievi del 2017/2018, ai 31.459 del 2018/2019 e salgono a 37.866 iscritti nell'ultimo anno, in cui sono stati realizzati 2.372 corsi (Inapp 2022). La diffusione di questo tipo di percorsi non è però uniforme nel territorio e segue in linea di massima lo stesso gradiente visto per la IeFP⁵⁶: le regioni che presentano valori superiori alla media nazionale sono infatti, nell'ordine, la Valle d'Aosta, la Lombardia, il Friuli-Venezia Giulia, la Toscana, l'Umbria e la Liguria anche se si osserva una variabilità elevata e compresa fra i 5,3 e 7 corsi per 10mila giovani. Gli altri territori del Nord si collocano poco sotto la media di 7 corsi pro capite: si tratta del Piemonte e del Veneto; l'Emilia-Romagna, che guardando i corsi complessivi di IeFP era su livelli superiori al dato medio nazionale, presenta invece una più bassa attivazione di percorsi in duale (5,4 per 10mila giovani). Fatta eccezione per Lazio e Marche, i territori dove il sistema duale non è particolarmente diffuso sono tutti nel Mezzogiorno: la Basilicata, che come già visto non presenta questo tipo di attività formative, è in coda e la Calabria presenta un'offerta del tutto irrilevante insieme a Puglia e Campania.

⁵⁶ Sono escluse le Province autonome di Trento e Bolzano (e quindi l'aggregato Trentino-Alto Adige), che non partecipano formalmente alla sperimentazione del sistema duale nella IeFP.

Figura 2.4 – Corsi di IeFP per 1000 giovani (a) e Corsi IeFP in modalità duale nelle istituzioni formative per 10mila giovani (b) fino a 24 anni con licenza media. Af. 2019/2020

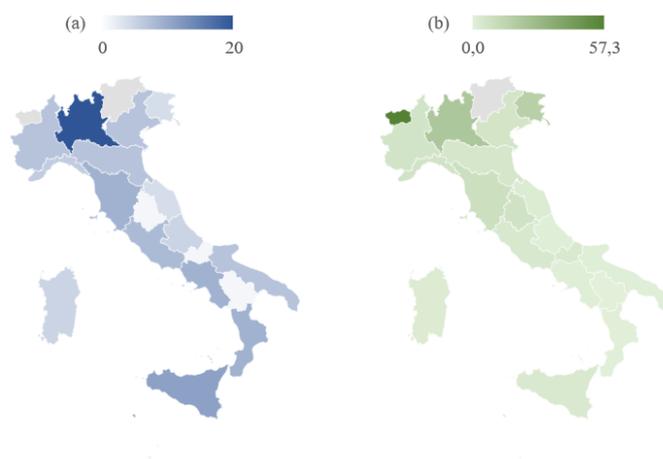


Fonte: Elaborazioni su dati Inapp e Istat

Seguendo in verticale la filiera lunga della formazione professionale il livello apicale è quello dell'istruzione terziaria professionalizzante erogata dagli Its. Secondo i dati aggiornati a giugno 2022, in Italia sono attivi 121 Its, distribuiti su tutto il territorio nazionale a eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, in cui non sono presenti strutture. Come accennato, le aree tecnologiche strategiche in cui gli Its operano sono in tutto sei: a livello complessivo la quota maggiore è quella delle Nuove tecnologie per il Made in Italy, pari al 41% del totale. Si tratta chiaramente di un settore strategico per i sistemi produttivi e per cui si registra la presenza su tutto il territorio nazionale, a eccezione della Basilicata. La seconda area per ordine di diffusione è quella della Mobilità sostenibile (17% degli Its), seguita dai settori Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali ed Efficienza energetica (entrambi al 12%) e Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (11% degli Its attivi). Il 7% degli Its opera nell'area delle Nuove tecnologie della vita. Le regioni in cui sono coperte tutte le aree tecnologiche strategiche sono sei: si tratta di Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Calabria e Sicilia. In termini assoluti la regione in cui si osserva il numero più consistente di Its è la Lombardia, con 20 istituti, seguita dalla Sicilia in cui ne sono operativi 11. In termini percentuali, il 27,3% degli Its ha sede nel Nord-ovest, il 14,9% nel Nord-est, il 18,2% nel Centro e il 39,7% nel Mezzogiorno. Se guardando i numeri relativi alla presenza di Its non sembrerebbe esistere una disparità territoriale nella diffusione di questo tipo di istituzioni, l'offerta di percorsi rapportata ai giovani

diplomati fino a 24 anni racconta una storia diversa. Considerando i percorsi attivi⁵⁷ emerge infatti una diffusione dei percorsi più elevata in alcuni territori del Nord, ossia il Friuli-Venezia Giulia e la Liguria (oltre 5 percorsi attivi, più del doppio del valore medio nazionale di 2,4 corsi pro capite) e il Veneto (quasi 4), seguite da un gruppo regioni che comprende territori appartenenti alle diverse ripartizioni, cioè Umbria, Abruzzo (3,3 corsi per 10mila giovani diplomati), Marche, Sardegna, Toscana e Lombardia (2,9). Anche fra le rimanenti regioni sopra la media si mescolano territori del Nord e del Sud: Emilia-Romagna, Puglia e Piemonte offrono un livello simile di percorsi (tra i 2,8 e i 2,5 corsi per 10mila giovani). Il gruppo di coda è composto dalle rimanenti regioni del Sud, con in la Basilicata e il Lazio a chiudere la distribuzione.

Figura 2.5 – ITS attivi sul territorio (a) e Percorsi attivi per 10mila giovani fino a 24 anni con diploma. Anno 2019



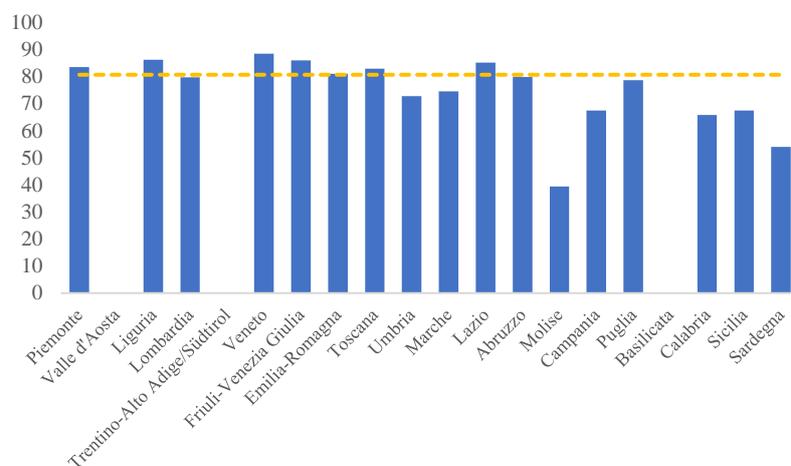
Fonte: Elaborazioni su dati Indire e Istat

Il sistema degli Its è stato istituito piuttosto di recente, ma è cresciuto in modo sostenuto. I percorsi attivati nel 2013 erano 63, per un totale di poco più di 1.500 iscritti, nel 2020 sono più che quadruplicati, arrivando a 260 percorsi e quasi 7mila iscritti. Un aspetto particolarmente importante di questi percorsi è l'elevato tasso di inserimento lavorativo di chi vi partecipa, che ragionevolmente è frutto della governance che vede cooperare i diversi attori istituzionali del territorio, come gli istituti di formazione e scolastici, le imprese, le università. La percentuale di diplomati che a 12 mesi dal conseguimento del titolo risulta occupato si attesta in tutto il periodo 2013-2020 sempre oltre il 78% e, come già osservato per i percorsi di IeFP, l'occupazione è coerente con il

⁵⁷ Il riferimento è ai percorsi attivi a Maggio 2020, scelto per evitare possibili break nell'offerta dovuti alla pandemia.

profilo professionale nella grande maggioranza dei casi, arrivando a una percentuale di occupati coerenti mai inferiore all'86% nel periodo 2013-2020 e che supera il 92% in alcuni casi. L'elemento dell'occupabilità e della coerenza sembrano particolarmente rilevanti considerando quanto il mercato del lavoro italiano sia caratterizzato da un elevato mismatch delle competenze, soprattutto per i giovani. I buoni risultati a livello nazionale rispetto all'inserimento nel mondo del lavoro celano tuttavia una certa eterogeneità fra le regioni: se nel periodo 2015-2019 a livello medio nazionale quasi l'81% dei diplomati nei percorsi Its lavora, questa quota varia in modo sensibile fra i territori, passando dall'88,5% del Veneto al 64,6% della Sardegna. Insieme al Veneto le percentuali di occupati sono particolarmente alte e superiori all'81% in Liguria, la prima regione ad aver attivato percorsi nel 2010, il Friuli-Venezia Giulia, il Lazio, il Piemonte, la Toscana e l'Emilia-Romagna. Le regioni con tassi di inserimento più bassi del 70% sono la Campania, la Sicilia, la Calabria, il Molise e la Sardegna⁵⁸.

Figura 2.6 – Tasso di inserimento occupazionale dei diplomati in percorsi ITS a 12 mesi dal conseguimento del titolo. Valori percentuali.



Fonte: Elaborazioni su dati Indire

Volendo sintetizzare alcune delle evidenze che accomunano i due elementi della filiera lunga della formazione qui esaminati, considerando le regioni per cui il quadro informativo disponibile è completo emerge un sistema più consolidato nelle regioni del Nord e in parte di quelle del Centro, e cioè Umbria e Marche. Qualche buon risultato si osserva al Sud per l'Abruzzo, il Molise, la Puglia e la Sardegna; le rimanenti

⁵⁸ La Basilicata ha introdotto percorsi Its solo nel 2019, di conseguenza l'indicatore per questa regione non è disponibile.

regioni non presentano un sistema di formazione *vocational* sviluppato, in particolare la Basilicata non ha ancora attivato corsi di IeFp e risultano molto pochi e recenti i percorsi Its. Ciò lascia intuire che lo sviluppo della filiera risulti legata non solo alle scelte formative operate nei diversi contesti territoriali⁵⁹, ma anche al tessuto imprenditoriale locale che domanda un certo tipo di competenze tecniche e professionali, come testimoniano i dati piuttosto eterogenei sugli esiti occupazionali dei diplomati nei percorsi offerti dagli Its, più bassi nelle regioni meridionali.

2.3.3 I servizi per il lavoro

L'ultima dimensione di analisi dello sviluppo di un welfare orientato all'investimento sociale è quella relativa ai servizi per il lavoro, che rappresentano un'istituzione fondamentale per superare alcune criticità strutturali che caratterizzano il contesto italiano, contraddistinto da alta disoccupazione, in particolare di lunga durata, livelli di inattività elevati e forti divari territoriali, di genere e generazionali. Volendo scattare una fotografia al 2019, quindi prima della crisi pandemica, alcuni indicatori consentono di contestualizzare la situazione di un mercato del lavoro in affanno. Il tasso di disoccupazione italiano infatti presenta livelli molto elevati soprattutto se si considerano le differenze territoriali: nel 2019 nella fascia di età 15-74 anni il 10% delle persone in cerca di lavoro non lo trova, un valore che sale al 17,6% nel Mezzogiorno dove è quasi il triplo di quello del Nord (6,1%). La condizione di disoccupazione non solo al Sud è più frequente ma tende a protrarsi nel tempo, come testimonia l'indicatore di disoccupazione di lunga durata: l'11,1% della forza lavoro al Sud è disoccupata da oltre 12 mesi, un valore in questo caso di quasi 4 volte superiore rispetto al Nord (2,8%). Se si considera la percentuale di disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati, al Sud e nelle Isole si arriva rispettivamente al 62,9% e al 65,4%: oltre i due terzi dei disoccupati lo sono dunque di lungo corso. Si osservano livelli del tasso di disoccupazione particolarmente alti nelle regioni meridionali fra le donne, dove circa una donna su cinque è disoccupata (la quota è l'11,1% in Italia) e fra

⁵⁹ Vale la pena di osservare, senza entrare eccessivamente nel merito delle diverse istituzioni che compongono l'offerta di IeFP a livello territoriale, che il sistema di IeFP come riporta il Rapporto Inapp 2021 " *...proprio perché in capo alle Regioni, nasce e si sviluppa in maniera non omogenea sul territorio nazionale, secondo le scelte di politica formativa delle diverse amministrazioni. Mentre nel Nord imprenditoriale, dove esiste una forte domanda di operatori e tecnici da parte delle imprese e una presenza consolidata di centri di formazione professionali, le amministrazioni hanno sostenuto robustamente tali percorsi favorendo la crescita della partecipazione, nelle regioni del Centro e del Sud si è preferito promuovere i percorsi IeFP realizzati dagli istituti professionali in regime di sussidiarietà integrativa.*" (Inapp, 2021: p. 174)

i giovani, per cui il tasso di disoccupazione si attesta al 45,5% nella fascia 15-24 (29,2% il valore nazionale), valore che scende al 26,3% fra i 25-34enni (14,8% la media Italia) ma riguarda comunque un giovane su quattro.⁶⁰

Nonostante questa difficile situazione del mercato del lavoro, le risorse destinate alle politiche attive e al rafforzamento dei servizi per l'impegno appaiono inadeguate: analizzando i dati pubblicati nel *Labour market policies* database della DG *Employment, Social Affairs & Inclusion* della Commissione Europea, si rileva nel 2019 un livello di spesa per i servizi per l'impiego e per le politiche attive del lavoro (che include anche la formazione) davvero bassa, pari rispettivamente allo 0,02% e allo 0,21% del Pil, molto inferiore rispetto alla media Ue27 (0,19% e 0,39% del Pil)⁶¹. A questo scarso investimento di risorse si aggiunge un mix di politiche poco efficaci, sbilanciato verso gli incentivi all'occupazione e al contempo da una spesa nella formazione che destina una larga parte delle risorse ai datori di lavoro nell'ambito dei programmi di apprendistato; inoltre le scelte di policy determinano ampie differenze nell'accesso, la qualità e l'efficacia degli interventi fra i territori (OECD 2019).

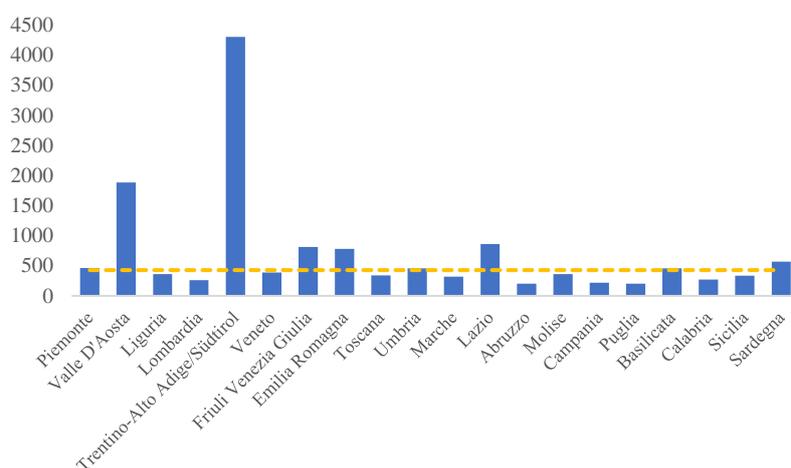
Questi elementi forniscono il contesto entro cui si collocano gli indicatori scelti per analizzare questa importante dimensione di policy. A livello complessivo, nel 2019 la spesa primaria netta del SPA nel settore Lavoro (che si ricorda esclude la formazione, già analizzata in precedenza) si attesta su circa 1,4 miliardi di euro, circa il 19% in meno rispetto al 2008, pari a 22,7 euro per abitante, era di 28,3 euro nel 2008. Nel complesso, nel 2019 la quota destinata alle politiche per il lavoro rappresenta lo 0,14% del totale (Agenzia per la Coesione Territoriale 2021a). In media, nel periodo 2015-2019 la spesa si attesta su 428 euro per ogni disoccupato nella fascia 20-64 anni, con una variabilità molto elevata fra i territori che spendono di più, ancora una volta il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta (poco più di 4.500 e quasi 1.900 euro pro capite rispettivamente), e quelle che spendono di meno, la Puglia e l'Abruzzo (circa 200 euro). Fra questi due estremi molto distanti fra loro, in cui chiaramente bisogna considerare la natura di outlier dei contesti autonomi e il tipo di dato di spesa che si utilizza nei CPT, si delinea un quadro in cui la demarcazione fra Nord e Sud non è poi così netta:

⁶⁰ Dati elaborati a partire dal datawarehouse dati.istat.it ed Eurostat database (per la disoccupazione di lunga durata).

⁶¹ Nostre elaborazioni. A titolo comparativo, la spesa per le politiche passive del lavoro, che nel database LMP sono quelle relative ai supporti economici ai lavoratori disoccupati o a rischio di perdere il lavoro e il pensionamento anticipato, nel 2019 è pari all'1,29% del Pil (1,06% del Pil nell'Ue27), circa l'85% della spesa totale per le politiche del lavoro.

Lazio⁶², Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna investono molte risorse nella promozione dell'occupazione, livelli elevati si osservano anche in Sardegna, Piemonte, Basilicata e Umbria. In Veneto, Liguria e Molise la spesa media pro capite è più bassa, anche se non c'è un grande distacco rispetto alla media Italia (in termini relativi non è al di sotto dell'85% del valore nazionale); su valori simili, e compresi fra 338 e 317 euro per disoccupato, si collocano la Toscana, la Sicilia e le Marche; appare sorprendente il dato della Lombardia, che mostra una spesa leggermente inferiore a quella della Calabria; la Campania, infine, presenta una spesa che è circa la metà di quella media nazionale, di poco superiore rispetto ad Abruzzo e Puglia che, come visto sono in coda alla distribuzione.

Figura 2.7 – Spesa pro-capite del SPA nel settore lavoro (per persona in cerca di lavoro 20-64 anni). Euro.



Fonte: Elaborazioni su dati CPT e Istat

Come già visto, i dati relativi alla spesa nazionale per i servizi per l'impiego mostrano che in Italia non si investe una quantità di risorse comparabile alla media europea. L'articolazione delle politiche del lavoro appare frammentata: la fornitura dei servizi è in capo alle Regioni, che li gestiscono secondo modelli di governance diversi, con conseguenze sullo sviluppo di una rete di servizi sul territorio che sia adeguata rispetto alle esigenze del mercato del lavoro locale e ai possibili destinatari delle misure. Nel complesso in Italia nel 2019 i centri per l'impiego sono 551, al cui interno

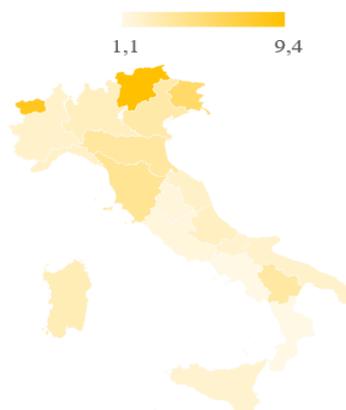
⁶² Con riferimento al Lazio è necessaria una precisazione: come visto il SPA include l'aggregato delle Imprese Pubbliche Nazionali, coincidente per il settore Lavoro con ANPAL Servizi, la cui sede operativa è a Roma. Guardando i dati CPT per ente si osserva una quota di spesa di questo soggetto molto elevata nella ripartizione Centro, in cui si colloca il Lazio, dove è circa il 67% del totale della spesa totale sostenuta da ANPAL.

lavorano 7.772 addetti, circa 14 in ciascun centro. Come segnala l'Anpal (Anpal, 2021), se si confrontano questi valori con i monitoraggi effettuati dall'Isfol tra il 2001 e il 2008, nel 2001 gli operatori dei Cpi erano 9.765, circa 2.000 in più e nel 2008 erano scesi a 7.975, arrivando nel 2017 a 7.934. Nel corso degli ultimi due decenni dunque si osserva una riduzione del personale notevole, circa il 20% in meno.

Nel 2019 considerando l'offerta di Cpi in rapporto alla platea dei potenziali beneficiari, le persone in cerca di lavoro, la situazione appare molto eterogenea nei diversi contesti regionali: a eccezione della Basilicata, dell'Abruzzo e della Sardegna, tutte le regioni del Sud sono sottodimensionate in termini di dotazioni di strutture. Tutte le regioni del Nord, tranne il Piemonte, offrono una copertura di servizi maggiore rispetto alla media nazionale, che è pari a 2,2 centri per l'impiego ogni 10mila disoccupati fra 20 e 64 anni. Si collocano nettamente sopra la media la Provincia Autonoma di Trento⁶³ e la Valle d'Aosta, in cui rispettivamente i Cpi sono 9,1 e 8,3 per 10mila persone che cercano lavoro. Su livelli di offerta nettamente più contenuti ma più alti della media si attestano il Friuli-Venezia Giulia (5,6), la Toscana (4,1), l'Emilia-Romagna (3,6) e il Veneto (3,3), seguite da Lombardia (2,5) e Liguria (2,3). Al Centro il livello di offerta è sullo stesso livello e pari a 1,5 strutture pro capite se si considerano Umbria e Lazio, nelle Marche si arriva allo stesso dato nazionale. Nel Mezzogiorno sono Basilicata, Sardegna e Abruzzo i territori con valori superiori alla media nazionale (rispettivamente 3,6, 2,8 e 2,4 centri per l'impiego ogni 10mila disoccupati); Molise, Puglia e Sicilia si collocano poco sotto la media mentre Campania e Calabria presentano un'offerta particolarmente carente se raffrontata alla platea potenziale, con circa 1 Cpi ogni 10mila disoccupati.

⁶³ I dati sulla Provincia Autonoma di Bolzano sono parziali, di conseguenza non è stato calcolato l'aggregato del Trentino e si prende a riferimento solo la Provincia Autonoma di Trento. Anche nella mappa il dato del Trentino-Alto Adige è riferito a Trento. Invece i totali riportati sopra sono riferiti a tutti i CPI e gli addetti comprendono i dati della PA di Bolzano, ancorché parziali. Ad ogni buon conto l'eliminazione del valore di questo territorio non influisce sulla media nazionale.

Figura 2.8 - Cpi per 10mila disoccupati di 20-64 anni.



Fonte: Elaborazioni su dati Anpal e Istat

L'attivazione dei servizi è l'altro elemento di offerta su cui si osservano divari territoriali significativi, variabili a seconda della complessità delle aree funzionali e delle azioni previste. Considerando il tasso di attivazione, corrispondente alla quota di Cpi che attivano almeno una delle azioni previste nelle diverse aree funzionali, non emergono divari territoriali significativi per alcune attività di base, riconducibili ai servizi come la prima accoglienza, l'espletamento delle procedure burocratiche e l'orientamento base (corrispondenti alle aree funzionali B1, B2 e B3), o quelle legate all'attivazione di tirocini e dei servizi alle imprese (B7 e B10). Man mano che si "sale" in complessità, come nel caso dell'offerta di servizi personalizzati (cioè accompagnamento al lavoro e orientamento specialistico) e all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, si osserva invece una demarcazione fra i Cpi del Mezzogiorno e quelli del Centro e del Nord. In questo scenario appare tuttavia degno di rilievo il tasso di attivazione più alto in confronto alle altre ripartizioni che si registra nei Cpi al Sud e nelle Isole relativamente al servizio di assistenza alla creazione di impresa: si tratta di un aspetto non irrilevante se si considera che in questi territori l'autoimpiego (insieme al lavoro nel settore pubblico e al sommerso, come si vedrà nel Capitolo 3) rappresenta una delle vie di uscita dalla disoccupazione (Colombo e Regini 2016). A livello generale, questa differente attivazione associata al grado di complessità è riscontrabile anche se si considera il numero medio di azioni attuate in ogni area funzionale: nel complesso i Cpi del Nord e del Centro offrono un ventaglio di servizi più diversificato rispetto a quelli delle regioni meridionali (Anpal 2021)⁶⁴. Misurando

⁶⁴ Per approfondimenti cfr. Tabella 2.5 del Rapporto Anpal (Anpal, 2021: p.16).

la presenza di almeno una azione fra quelle previste nell'area funzionale di riferimento, l'indice di attivazione esprime una misura poco fine dell'offerta di servizi erogati dai Cpi, ma certamente utile per intravedere il quadro delle differenze fra i territori. Se infatti le variazioni interne alle ripartizioni del tasso di attivazione sono relativamente contenute, considerando i tassi medi di attivazione in alcune aree funzionali emergono invece più nitidamente articolazioni diversificate. Al fine di ricostruire il quadro regionale dell'offerta nei Cpi di attività che supportino direttamente le persone in cerca di un'occupazione si considera quindi l'attivazione media nelle aree dell'orientamento specialistico, dell'accompagnamento al lavoro e nell'incontro fra domanda e offerta. Nell'area dell'orientamento specialistico si collocano - per citarne alcune - le azioni volte a ricostruire il percorso formativo-professionale dell'utente e le sue competenze e a identificarne i fabbisogni oltre che a supportarlo nella definizione di un percorso personalizzato: si osserva un livello medio di attivazione del 70% dei servizi nei Cpi a livello nazionale. Nelle attività di accompagnamento al lavoro, che supportano gli utenti attraverso la preparazione ai colloqui e alla redazione del CV, l'assistenza nella ricerca di lavoro, il supporto motivazionale, i Cpi attivano il 69,5% dei servizi a livello complessivo. In quest'area funzionale emergono più netti i divari Nord/Sud. Nella terza e ultima area qui considerata ricadono le attività di incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, in cui sono comprese - fra le altre - azioni come la promozione delle candidature presso i datori di lavoro, la verifica della disponibilità dei candidati individuati e lo svolgimento dei colloqui per conto delle imprese o insieme ad esse. Anche in quest'area a livello nazionale il livello medio di attivazione è pari al 70,2% del totale dei servizi attivabili.

Figura 2.9 - Attivazione media delle azioni di servizio nelle aree orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro e incontro fra domanda e offerta. Anno 2019. Valori percentuali

Regione	B4 – Orientamento specialistico	B5 – Accompagnamento al lavoro	B6 – Incontro Domanda-offerta di lavoro
Piemonte	73,3	76,4	94,1
Valle D'Aosta	75,0	50,0	28,6
Liguria	81,4	93,4	82,4
Lombardia	65,2	75,4	68,8
P.A. Trento	68,2	76,6	58,4
P.A. Bolzano	95,8	28,6	64,3
Veneto	69,2	63,0	74,4
Friuli Venezia Giulia	73,0	75,2	66,2
Emilia Romagna	69,9	71,4	71,0
Toscana	87,8	91,0	79,7
Umbria	60,0	74,3	94,3
Marche	85,6	84,6	83,5
Lazio	62,1	50,0	65,1
Abruzzo	32,7	67,0	62,6
Molise	62,5	38,1	71,4
Campania	64,2	61,5	71,1
Puglia	71,1	62,2	74,1
Basilicata			
Calabria	77,3	67,9	66,1
Sicilia	62,2	61,8	43,4
Sardegna	75,5	84,1	75,1
ITALIA	70,0	69,5	70,2

Fonte: Anpal

Considerando i livelli medi di attivazione a livello territoriale, le regioni in cui si osserva un'offerta di servizi maggiore nell'insieme delle tre aree funzionali sono cinque: si tratta di Piemonte, Liguria, Toscana, Marche e Sardegna. A questo primo gruppo si può aggiungere l'Emilia-Romagna, che presenta un'attivazione media nell'area dell'orientamento specialistico inferiore alla media di soli 0,1 punti percentuali (69,9% a fronte del 70%) e dunque può essere inserita fra i territori più virtuosi. Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Puglia presentano valori superiori o in media in due delle tre aree: nella prima regione l'offerta è inferiore nell'ambito dei servizi per l'incontro domanda-offerta (66,2%), in Umbria si tratta dell'orientamento specialistico (60%) e in Puglia dell'accompagnamento al lavoro (62,2%). Anche il Veneto può essere collocato in questo gruppo, considerando che nell'orientamento specialistico l'attivazione media arriva al 69,2%, di poco più basso rispetto al 70% italiano. Livelli di attivazione media più alti in una soltanto delle aree funzionali si registrano in sei regioni: Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano e Calabria presentano un'attivazione superiore al livello nazionale solo nell'orientamento specialistico, Lombardia e Provincia Autonoma di Trento nell'accompagnamento al lavoro, Molise e Campania nell'area dell'incontro domanda-offerta di lavoro. Lazio, Abruzzo e

Molise sono infine le tre regioni in cui i valori sono sotto la media in tutte le tre aree funzionali considerate.⁶⁵

Queste asimmetrie territoriali in termini di offerta chiamano in causa un altro aspetto peculiare dei servizi per l'impiego in Italia, relativo al loro scarso utilizzo sia fra quanti sono in cerca di un'occupazione sia fra i datori di lavoro. Limitandosi al primo gruppo, i dati mostrano una scarsa attitudine a rivolgersi ai Cpi (Istat 2021a). Le persone che nel 2019 hanno cercato un'occupazione attraverso questo canale sono in Italia il 22%, valore che sale al 27,3% dei disoccupati al Nord e cala al 18,4% nel Mezzogiorno. Come noto (si veda Istat, 2018), il principale canale di ricerca di un lavoro è quello informale, utilizzato dall'81,9% dei disoccupati senza grandi differenze territoriali ma con una quota più consistente al Sud (84,8%). Percorrendo la graduatoria delle principali azioni di ricerca, il 65,4% delle persone in cerca di lavoro ha inviato curriculum (71,6% al Nord, 60,5% al Sud); il 56,5% ha cercato attraverso Internet, con una forbice Nord/Sud più alta (65,5% contro 49,4%), probabilmente per un effetto di digital divide territoriale; 1 disoccupato su 4 ha consultato giornali (31% al Nord, 19,8% al Sud). In un'ottica di differenze territoriali appare interessante osservare due fenomeni distinti ma di rilievo, nonostante la bassa incidenza complessiva, come la ricerca tramite strutture diverse dai Cpi (ad esempio le agenzie interinali) e quella effettuata attraverso domande di concorso. Nel primo caso, a fronte di una media nazionale piuttosto bassa e pari all'11,9% delle persone in cerca di lavoro, si osserva una distanza abissale fra il Nord e il Sud, oltre il 22% dei disoccupati ha utilizzato questo canale al Nord, un valore pari a quattro volte quello del Sud (5,5%). Sul secondo punto la situazione è l'opposto: se a livello nazionale il 4,4% dei disoccupati ha cercato lavoro presentando domanda per un concorso pubblico, al Sud si sale al 5,6%, più del doppio del valore che si osserva al Nord (2,5%). Si possono osservare differenze sostanziali anche nella motivazione che spinge le persone in cerca di lavoro a rivolgersi a questi servizi: a livello nazionale il 40,6% dei disoccupati che si sono rivolti al Cpi lo ha fatto per verificare una concreta possibilità di lavorare, quota che scende al 37,2% al Sud e si attesta al 44,9% al Centro, il valore più alto fra le ripartizioni, arrivando al 43,6% al Nord. Anche considerando la possibilità di ricevere una consulenza oppure orientamento emerge una differenza fra i territori, laddove sono i disoccupati del Nord e del Centro quelli per cui questo motivo è più frequente: a fronte di un valore che rimane piuttosto basso a livello nazionale e pari al 7,4% di

⁶⁵ Non sono disponibili dati per la Basilicata.

quanti si sono rivolti al Cpi, nel Mezzogiorno questa quota è al 6,5%. Si tratta di aspetti che assumono un rilievo particolare nell'ottica delle strategie di crescita dei territori e del rafforzamento di un determinato tipo di servizi che le supportino: se si considerano i nuovi occupati, nel 2019 solo l'1,9% ritiene che il Cpi sia stata l'azione di ricerca più utile ai fini della ricerca di un'occupazione. Quantità e qualità dei servizi, ma anche un cambiamento di stampo culturale che riporti fiducia verso queste istituzioni potrebbero essere strumenti da mettere in campo per creare condizioni del mercato del lavoro più favorevoli. In tal senso sono particolarmente interessanti, ancorché meno recenti, alcune evidenze del monitoraggio dei servizi per il lavoro del 2017, in cui agli operatori dei Cpi sono state richieste anche informazioni relative alle criticità del contesto di riferimento in termini di offerta e domanda di lavoro che ostacolano il buon funzionamento dei servizi (Anpal, 2018).⁶⁶ I risultati a livello di ripartizione sono molto significativi perché guardano le debolezze che, al di là degli assetti organizzativi dei servizi pubblici per il lavoro, rappresentano i principali ostacoli nell'erogazione dei servizi. Si tratta di vincoli e opportunità determinati dalle condizioni strutturali del mercato del lavoro territoriale che impattano sulla capacità di queste istituzioni di essere efficaci e che sono territorialmente connotati. Dal lato dell'offerta di lavoro emerge infatti al Nord una maggiore rilevanza delle criticità che attengono al mismatch di competenze, determinato per lo più da un'offerta di lavoro meno qualificata rispetto alla domanda, e alla scarsa propensione alla mobilità verso altri territori. Precarietà, richiesta di figure professionali altamente specializzate (in particolare nel Nord-est), impatto delle crisi industriali (in particolare nel Nord-ovest) sono le principali difficoltà riscontrate dagli operatori dal lato della domanda. Nel Mezzogiorno sono altri gli aspetti rilevanti: i fattori critici in termini di offerta derivano dalle caratteristiche della platea dei disoccupati che si rivolgono ai Cpi, largamente costituita da giovani, adulti over 45 e disoccupati di lunga durata. Si tratta di un'utenza più difficilmente collocabile nel mercato del lavoro, soprattutto se si considera che dal lato della domanda i principali elementi di criticità sono identificati nelle scarse opportunità occupazionali del territorio e nella presenza elevata di lavoro sommerso e stagionale.

⁶⁶ Si fa riferimento in particolare alle tabelle 2 e 3 del Rapporto di monitoraggio del 2017.

2.3.4 Il welfare compensativo

La dimensione del welfare nella sua accezione compensativa appare particolarmente rilevante in un sistema come quello italiano, che si caratterizza per uno sforzo importante verso i vecchi rischi sociali, in particolare la vecchiaia. In Italia una spesa complessiva in linea con la media europea si abbina a uno squilibrio verso le prestazioni pensionistiche molto evidente. Considerando la spesa sostenuta per le prestazioni sociali dalla totalità delle istituzioni, esclusi i costi amministrativi e gli altri tipi di spese, i dati Eurostat al 2019 mostrano un livello per l'Italia pari al 28,3% del Pil, contro il 26,8% nell'Ue27; se si considera la spesa per vecchiaia e superstiti, le prestazioni sociali ammontano in Italia al 16,5% del Pil, superiore di quattro punti percentuali al valore medio europeo (12,4%). Restringendo l'attenzione alla spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche, che rappresenta oltre il 94% della spesa totale, nel 2019 sono stati spesi oltre 478 miliardi di euro: scomponendo il dato nelle tre macro aree di intervento in le prestazioni sociali cui sono erogate emerge come circa i 2/3 delle prestazioni siano di tipo previdenziale, circa il 23% sono erogate nella sanità e poco meno dell'11% in quello dell'assistenza. Oltre il 75% del totale delle prestazioni consiste in trasferimenti monetari (cash benefits), quota che sale a oltre l'83% nel caso dell'assistenza sociale.

I conti della protezione sociale consentono di analizzare i flussi di risorse relativi alla distribuzione secondaria e alla redistribuzione in natura del reddito dovuti agli interventi di protezione sociale e al loro finanziamento. Le condizioni di quadro appena accennate trovano una connotazione diversa nei territori: nelle regioni del Mezzogiorno la componente di spesa sociale derivante dai trasferimenti, sia di natura previdenziale, sia assistenziale è particolarmente rilevante. Se si guarda ai due indicatori relativi all'importanza sul reddito delle famiglie dei trasferimenti emerge un quadro piuttosto composito. A livello nazionale nel periodo 2015-2019 la quota di famiglie la cui fonte principale di reddito sono le pensioni e i trasferimenti si attesta al 39%, livello che varia dal 31% delle famiglie della Provincia Autonoma di Bolzano al 47,7% di quelle del Molise. Valori inferiori alla media e molto vicini fra loro, compresi fra il 35,1% e il 37,8% del totale delle famiglie, si possono osservare per Lazio, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Toscana. Fra le regioni con valori poco superiori alla media si trovano, nell'ordine, l'Umbria, le Marche, il Friuli-Venezia Giulia e la Campania; Piemonte e Liguria presentano una quota di famiglie pari al 41% mentre Sardegna e Sicilia (44,4% e 45,8%) chiudono la distribuzione insieme al Molise. Anche se si considera la percentuale di reddito disponibile derivante dalla

distribuzione secondaria si osserva un peso della redistribuzione più elevato al Mezzogiorno. In questo caso l'indicatore scelto va a rilevare in modo ancora più puntuale il ruolo dello Stato nel supportare economicamente le famiglie e, di conseguenza, nella configurazione del modello di crescita regionale. Nel periodo 2016-2019 il reddito disponibile delle famiglie consumatrici era pari in Italia a oltre 18.700 euro, di cui circa 1.260 derivanti dalla distribuzione secondaria, pari al 6,7%. In sette territori, tutti ubicati nel Nord e nel Centro del Paese, il contributo dei trasferimenti è inferiore alla media nazionale: il valore minimo si osserva in Lombardia, dove la quota di reddito derivante dalla distribuzione secondaria è pari a zero, valori compresi fra l'1,7% e il 6% si rilevano a Bolzano, in Veneto, in Emilia-Romagna, nel Lazio, a Trento e in Piemonte. In linea con il valore medio la quota rilevata in Toscana e Valle d'Aosta (inferiore al 7%); Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Marche si collocano sotto il 10%. Le regioni in cui si osserva una quota di reddito disponibile derivante dai trasferimenti particolarmente elevate sono la Calabria, (18,5%), la Sicilia e la Sardegna (16,8% e 16,4% rispettivamente), la Puglia (15,5%), la Basilicata (13,7%). Nel complesso, con poche eccezioni, emerge un quadro molto differenziato territorialmente, in cui le regioni meridionali mostrano una maggiore "dipendenza" dai trasferimenti pubblici, che sostenendo il reddito disponibile delle famiglie diventano fondamentali nelle possibilità di consumo e di risparmio.

Figura 2.10 – Indicatori relativi all’importanza dei trasferimenti: quota di famiglie la cui fonte di reddito sono i trasferimenti pubblici e quota del reddito disponibile derivante dalla distribuzione secondaria. Valori percentuali.

Regione	% di famiglie la cui fonte principale di reddito sono i trasferimenti pubblici	% RD derivante dalla distribuzione secondaria
Piemonte	41,0	6,0
Valle d'Aosta	37,7	6,9
Lombardia	35,6	0,1
P.A. Bolzano	31,0	1,7
P.A. Trento	37,1	4,6
Veneto	36,5	3,6
Friuli-Venezia Giulia	40,7	8,7
Liguria	41,0	7,9
Emilia-Romagna	36,9	3,8
Toscana	37,8	6,8
Umbria	39,7	11,1
Marche	40,7	8,9
Lazio	35,1	4,2
Abruzzo	41,8	11,9
Molise	47,7	12,8
Campania	40,9	12,5
Puglia	41,7	15,5
Basilicata	41,3	13,7
Calabria	41,4	18,5
Sicilia	45,8	16,8
Sardegna	44,4	16,4
ITALIA	39,0	6,7

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

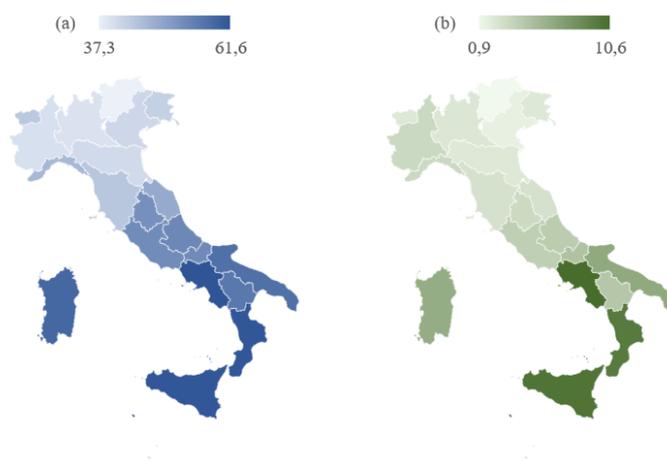
Nell’esaminare questi dati occorre tenere presente che le prestazioni sociali sono connesse alla struttura demografica del Paese oltre che alle politiche messe in campo a livello nazionale. Per cercare di dettagliare ulteriormente il sistema regionale nel suo assetto compensativo si considera anche uno spettro più puntuale, anche se non esaustivo, delle prestazioni sociali, in particolare la composizione delle pensioni e la diffusione del RdC. Come già visto infatti una quota ampia delle prestazioni è coperta dalla previdenza, il principale canale di redistribuzione del welfare in Italia. Nel periodo 2015-2019 la spesa pensionistica in rapporto al Pil presenta valori più elevati nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Nord e del Centro: guardando le ripartizioni, nelle Isole e al Sud il livello di spesa si attesta rispettivamente al 21,7% e al 20,5% del Pil, contro il 16,5% del Centro, il 15,3% del Nord-ovest e il 14,9% del Nord-est. La spesa previdenziale nelle regioni del Mezzogiorno è non solo più ampia ma anche sbilanciata sulle pensioni di natura assistenziale (invalidità, superstiti, pensioni sociali, indennità), ovvero non pagate dai contributi accumulati attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. Nelle regioni del Sud alla quota di previdenza finanziata attraverso il sistema assicurativo si aggiunge infatti una componente assistenziale significativamente più alta rispetto a quella Nord, come mostrano chiaramente i dati relativi alla quota di pensioni assistenziali sul totale delle pensioni erogate: si passa da livelli inferiori al 40% nelle Province Autonome di Bolzano e

Trento, in Lombardia e in Piemonte, a valori superiori al 61% in tre regioni del Sud, Calabria, Sicilia e Campania. Tutte le regioni del Nord si situano sotto la media nazionale (48,4%), segno di un peso maggiore della componente legata ai contributi; con l'eccezione di Umbria e Lazio, lo sbilanciamento verso la previdenza di stampo assistenziale si concentra tutto nelle regioni meridionali.

In Italia, il contrasto alla povertà è stato a lungo confinato in un ambito residuale del sistema di welfare, come d'altro canto più in generale gli interventi in materia di assistenza e contrasto all'esclusione sociale. Solo negli ultimi anni c'è stata una crescita significativa della spesa: di fronte alla crescita della povertà e all'insufficienza delle risposte messe in campo la domanda di assistenza è cresciuta costantemente. Con il Rei e poi con il Reddito di Cittadinanza (RdC) l'Italia ha colmato un gap pluriennale, essendo rimasto fino al 2017 l'unico paese a non essersi ancora dotato di una politica nazionale contro la povertà. È stato con il RdC che le dimensioni della spesa e dei beneficiari hanno raggiunto livelli paragonabili a quelli dei principali paesi europei: si può osservare un netto aumento della quota destinata agli interventi legati al rischio di "esclusione sociale", passata dallo 0,5% del totale della spesa per protezione sociale del 2009 al 3,5% del 2019. Anche il livello di take-up, che indica la percentuale di beneficiari effettivi rispetto alla popolazione avente diritto, mostra in confronto ad altri paesi, un livello in Italia addirittura superiore a quello di gran parte dei paesi europei (Ciarini e Villa 2021), segno questo di una misura che si è rivelata capace di raggiungere un'ampia platea di beneficiari (anche al netto delle sue distorsioni interne tra vari gruppi di utenti target). Questo intervento mostra una distribuzione territoriale che risente ovviamente della composizione della domanda, legata alla presenza di ampie sacche di povertà ed esclusione sociale, come noto più rilevanti nel Mezzogiorno. Nell'anno in cui è stato istituito, quindi con riferimento al periodo aprile-giugno 2019, i nuclei familiari che hanno percepito almeno una mensilità di RdC sono più di 1,1 milioni, corrispondenti a oltre 2,7 milioni di persone, che hanno percepito mediamente 492 euro. Il 60,3% delle famiglie che hanno percepito il beneficio sono residenti nel Mezzogiorno, oltre il 36% risiedono in sole due regioni, Campania e Sicilia; in termini di persone la quota sale al 64,3% (oltre il 40% in Campania e Sicilia). Nel complesso oltre 668 mila famiglie e 1,7 milioni di persone residenti nel Mezzogiorno hanno usufruito del beneficio nel 2019, per un importo medio mensile di 529 euro circa. L'incidenza dei beneficiari in rapporto alla popolazione è piuttosto variabile fra le regioni italiane: se complessivamente in Italia nel 201 il 4,5% della popolazione ha ricevuto almeno una mensilità di RdC, guardando le ripartizioni il

dato sale all'8,6% per il Mezzogiorno e si attesta sul 2,1% al Nord per risalire leggermente al Centro dove è pari al 3,1% dei residenti. Campania e Sicilia si confermano le regioni maggiormente beneficiate anche in termini relativi: nella prima si tratta di quasi 11 residenti ogni 100, nella seconda di 10 ogni 100. Anche la Calabria presenta un valore molto alto del tasso di inclusione in rapporto agli abitanti, oltre il doppio di quello nazionale (9,7%); fra le regioni del mezzogiorno le uniche a presentare un'incidenza inferiore a quella media sono Abruzzo e Basilicata (4% e 4,3% rispettivamente).

Figura 2.11 - Quota di pensioni assistenziali (invalidità, superstiti, pensioni sociali, indennità, guerra) sul totale delle pensioni (a) e Tasso di inclusione RdC (b) (beneficiari per 100 persone residenti). Valori percentuali.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Inps

2.3.5 I modelli di welfare nelle regioni italiane

L'analisi descrittiva che ripercorre in modo puntuale le diverse dimensioni utilizzate per tradurre concettualmente l'idea di investimento sociale e il welfare compensativo ha permesso di individuare alcuni tratti emergenti nel differenziare i territori. Considerando i principali indicatori già analizzati, è possibile fare un passo ulteriore attraverso la costruzione di due misure sintetiche che, pur scontando diversi limiti, permettono di delineare l'orientamento verso l'investimento sociale e/o compensativo dei sistemi di welfare regionali. La sintesi, come già precisato, è stata effettuata con il metodo della media dei valori standardizzati e sono escluse due regioni per cui non sono disponibili i dati completi, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige.

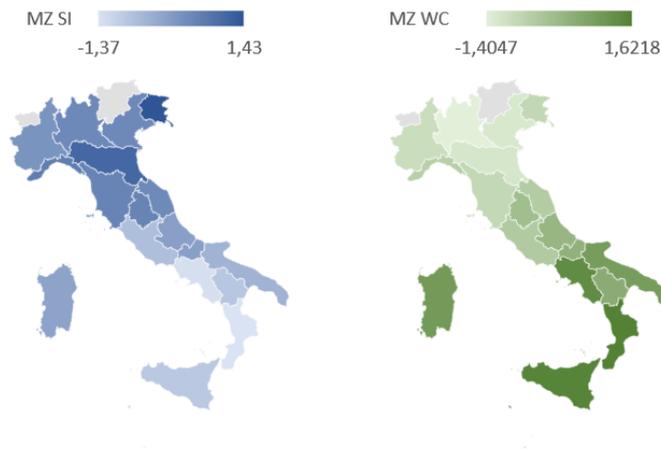
Considerando l'offerta di servizi, nel caso dell'investimento sociale si includono quattro indicatori: i servizi per l'infanzia, i corsi di IeFp, i percorsi Its, i Cpi. La misura sintetica restituisce una fotografia dei territori abbastanza netta rispetto al divario fra il Nord e il Sud del paese, con alcune conferme rispetto alla letteratura sui sistemi regionali di welfare (qui il riferimento è in particolare ai già ricordati lavori di Pavolini 2011, 2015). I territori che si collocano agli estremi della distribuzione sono quattro: sul versante positivo, quindi con una dotazione di servizi superiore, si collocano il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna, dal lato opposto la Calabria e la Campania. Al centro della distribuzione, con valori negativi ma molto vicini allo zero e quindi idealmente a un valore medio complessivo, si trovano le tre regioni del Sud che già nella prima parte dell'analisi mostravano un profilo distinto rispetto ai territori del Mezzogiorno, ossia Molise e Abruzzo, due regioni contigue, simili sotto diversi profili anche orografici i cui valori sono molto vicini, e la Sardegna. Sul versante dei valori positivi una prima osservazione è che sono assenti le regioni meridionali: la prima regione che si incontra è il Piemonte, che resta comunque molto staccato dalle Marche, dal Veneto e dalla Lombardia, che presentano valori vicini, e da Toscana, Umbria e Liguria, nella coda medio alta di questa graduatoria che, come detto è guidata da Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna, al primo e secondo posto. Sul versante opposto si collocano nell'ordine la Puglia, che ha un indice più elevato di quello del Lazio; valori vicini fra loro sono registrati in Basilicata e Sicilia, che precedono la coda della graduatoria in cui si trovano, come già ricordato, Campania e Calabria.

Questa analisi descrittiva rivela situazioni molto diversificate sul territorio nazionale che in parte sembrano riconducibili al divario fra il Centro-Nord, dove i sistemi di offerta sono più maturi, e il Mezzogiorno, dove la diffusione dei servizi è molto più limitata. Si conferma quindi un divario di cittadinanza che non è circoscrivibile esclusivamente all'accesso ai servizi sociali, come già evidenziato in altri lavori (si veda Fargion, 1997; Madama, 2010) ma che si allarga anche estendendo la prospettiva sui servizi che dovrebbero favorire una maggiore capacitazione delle persone e dei territori: su questo punto emerge una capacità variabile nei contesti locali di attivare istituzioni che si traducano in migliori opportunità di crescita.

Sul versante compensativo, l'indice sintetico è stato calcolato a partire dalla rilevanza della distribuzione secondaria nella formazione del reddito disponibile, dallo squilibrio previdenziale verso la componente assistenziale, dal tasso di inclusione del RdC in rapporto alla popolazione. L'indice finale mostra che esiste una frattura fra Nord e Sud: tutte le regioni meridionali presentano infatti valori positivi;

in particolare in Calabria, Sicilia, Campania, il welfare di matrice assistenziale è particolarmente rilevante. Anche Sardegna e Puglia evidenziano valori molto distanti dalla media, mentre un gruppetto a sé è quello composto da Abruzzo, Molise e Basilicata. Sul fronte opposto la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna si distaccano in modo netto dalle altre regioni; anche Piemonte, Toscana e Friuli-Venezia Giulia presentano valori negativi distanti dalla media. Liguria, Marche, Lazio hanno valori più alti ma segnano comunque un certo distacco dall'Umbria, molto prossima allo zero. Questa misura sintetica consente quindi di identificare quali territori presentano caratteristiche del sistema di welfare più vicino al modello nazionale, di stampo assicurativo/compensativo.

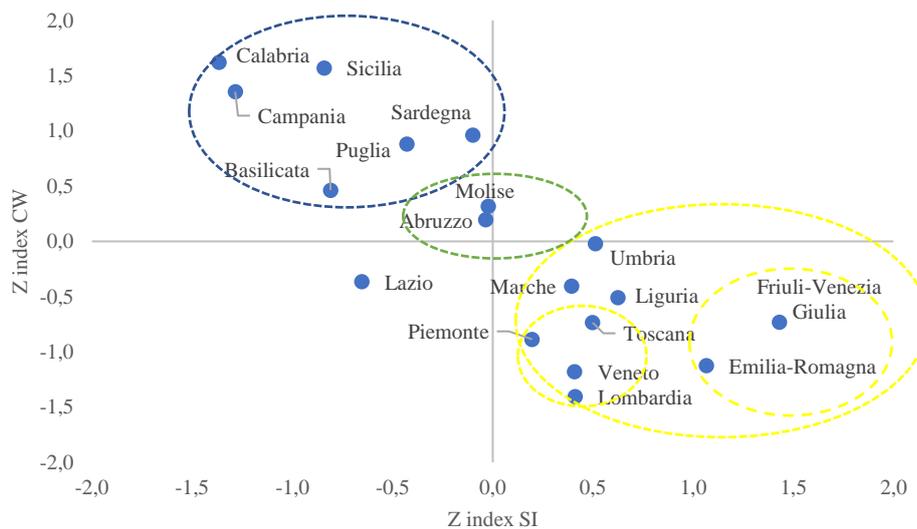
Figura 2.12 - Indici sintetici relativi all'offerta di servizi orientati all'investimento sociale (MZ SI) e all'assetto di welfare compensativo (MZ WC).



Dati questi risultati nei due indici, quali configurazioni regionali emergono? Una prima riflessione concerne l'esistenza di un possibile trade-off fra le due macro-dimensioni considerate, che rispecchia in qualche modo la letteratura sui casi nazionali già esaminata. Dalla disposizione delle regioni sul piano sembra emergere che una dimensione del welfare escluda l'altra: laddove infatti i livelli di investimento sociale sono alti, il welfare compensativo è più basso. Analogamente, le regioni a maggior sbilanciamento compensativo non hanno contemporaneamente sviluppato un'offerta di servizi sul territorio volta a rispondere ai nuovi rischi sociali, restando incagliate su equilibri che ricalcano in modo più netto il modello nazionale. Appare evidente che queste configurazioni sono fortemente connotate a livello territoriale: nel quadrante in alto a sinistra, che corrisponde a un elevato welfare compensativo vs un basso investimento sociale, si ritrovano le maggiori realtà del Mezzogiorno; all'opposto nel

quadrante in basso a destra si rintracciano tutte le regioni del Nord e alcune del Centro. Incrociando i due indici sintetici è possibile quindi delineare quattro diversi cluster: il primo, cerchiato in giallo, comprende i territori in cui si rileva un certo orientamento all'investimento sociale, è composto da Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Toscana, Liguria, Marche e Piemonte. Inseriamo anche l'Umbria in questo gruppo, anche se questa regione si distacca leggermente dalle altre collocandosi in media rispetto all'assetto compensativo. Un possibile sottogruppo può essere identificato isolando i due "campioni" dell'investimento sociale regionale, e cioè il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna. Il secondo gruppo è composto da due regioni che come già osservato sono simili sotto diversi aspetti, oltre a essere contigue geograficamente: Abruzzo e Molise. Questi territori non presentano un profilo compensativo così netto e si collocano molto vicine alla media sull'asse dell'investimento sociale. Si differenziano per questo aspetto dal gruppo composto dalle altre regioni del Mezzogiorno, formando un cluster a sé stante. Come già evidenziato, le regioni del Sud presentano una forte connotazione compensativa senza aver investito in servizi: si tratta di Calabria, Campania, Sicilia, Basilicata, Puglia e Sardegna. Infine, il Lazio si colloca isolato nel terzo quadrante, a voler evidenziare un modello regionale che non ricade sotto l'ombrello dell'investimento sociale senza per questo essere sbilanciato sul modello compensativo.

Figura 2.13 – Le configurazioni del welfare regionale sulla base degli indici SI e CW



In conclusione, questa analisi descrittiva rivela situazioni molto diversificate sul territorio nazionale che in parte sembrano riconducibili al divario fra il Centro-Nord, dove i sistemi di offerta sono più maturi, e il Mezzogiorno, dove la diffusione dei

servizi è molto più limitata. Nelle regioni del Nord e del Centro-Nord negli anni è stata rafforzata la componente in natura, attraverso una più ampia offerta di servizi di cura, formazione, lavoro. Dall'altro lato, si osserva il caso delle regioni meridionali, ancora fortemente dipendenti dai trasferimenti nazionali (pensioni e assistenza sociale), dove la copertura dei servizi è bassa. Si conferma quindi un divario di cittadinanza che non è circoscrivibile esclusivamente all'accesso ai servizi sociali, come già evidenziato in altri lavori ma che si allarga anche estendendo la prospettiva sui servizi che dovrebbero favorire una maggiore capacitazione delle persone e dei territori: su questo punto emerge una capacità variabile nei contesti locali di attivare istituzioni che si traducano in migliori opportunità di crescita.

3

Domanda aggregata e motori della crescita: l'Italia e le sue regioni

3.1 Il capitalismo italiano fra modello mediterraneo e "regionalized capitalism"

3.1.1 L'Italia negli studi sui modelli di capitalismo, dalle VoC ai modelli di crescita

Il modello italiano di capitalismo rappresenta un vero e proprio "puzzle" negli studi di political economy comparata: fin dagli anni Sessanta il caso italiano è stato ascritto a diverse categorie e tipologie, continuando ancora oggi a sfuggire a categorizzazioni nette. In questo breve inquadramento si limiterà l'attenzione ai principali lavori che hanno guardato al caso italiano a partire dai primi anni 2000, in cui prende piede l'approccio *firm-based* delle VoC che sarà quello dominante negli anni successivi, cercando di guardare sia agli approcci dal lato dell'offerta sia i più recenti contributi sui driver della domanda.

Nella prima formulazione del framework delle VoC, come già visto, l'Italia non è inclusa in nessuna delle due categorie individuate dagli autori, che ipotizzano per il paese una collocazione entro un possibile modello Mediterraneo. Alla stessa stregua di Albert (1993) e, prima ancora, di Shonfield (1965), Hall e Soskice ritengono che sia possibile identificare un gruppo afferente ai paesi dell'Europa meridionale (includendo anche la Francia), che rappresenterebbe un terzo modello in cui ha grande rilevanza il ruolo dello Stato. Tuttavia gli autori non approfondiscono questo possibile idealtipo. Questo riconoscimento di un terzo modello richiama anche la classificazione in tre famiglie dei capitalismi europei individuata da Rhodes e van Apeldoorn (1997), in cui si identificavano un capitalismo anglosassone, germanico e latino.

Sono Hall e Gingerich che, in un lavoro successivo, introducono accanto alle LMEs e CMEs la categoria delle MMEs, in cui vengono collocate alcune economie avanzate che non ricadono sotto gli idealtipi già considerati, fra cui anche l'Italia (2004). In questo lavoro gli autori testano l'ipotesi che varietà "pure" di capitalismo come le LMEs e le CMEs producano risultati migliori in termini di performance economica rispetto ai casi "ibridi" o misti, giungendo alla conclusione che la coerenza dei meccanismi di coordinamento fra le diverse sfere istituzionali si traduca effettivamente in maggiore crescita e, viceversa, un'architettura istituzionale meno

integrata conduca a equilibri inefficienti che non favoriscono la competitività e le possibilità di performance economiche positive. L'evidenza empirica di questa tesi è stata molto dibattuta e a volte confutata in lavori successivi, chiamando in causa ancora una volta uno degli aspetti sollevati dai critici delle VoC e cioè la visione di complementarità basata sul "rafforzamento reciproco" tra le diverse sfere istituzionali che ne rappresenta l'impalcatura (Jackson e Degg 2006; Crouch 2005).⁶⁷ Questa visione o definizione di complementarità non è l'unica possibile: si può guardare la complementarità come forma di compensazione fra istituzioni differenti, come somiglianza (e qui siamo nell'accezione di Hall e Soskice) o in senso economico (si veda Crouch et al 2005, Crouch 2010). Come si vedrà di seguito, questo aspetto non è secondario nel definire il caso italiano che richiede uno spostamento verso una definizione alternativa (Trigilia e Burroni 2009).

Studi empirici e teorici successivi, ancora riferiti al paradigma delle VoC, hanno focalizzato l'attenzione sulle MMEs, analizzando e differenziando i paesi collocabili entro l'ipotetico capitalismo mediterraneo (compresa la Francia) e quelli dell'Europa centrale e orientale (Hancké, Rhodes e Thatcher 2007). Come già visto, questa riformulazione delle VoC prende spunto anche dalle critiche relative al ruolo dello Stato e alla sua sottostima nel paradigma originale.⁶⁸ La varietà mediterranea di capitalismo in questo quadro ha caratteristiche ibride, combinando forme di coordinamento di mercato in alcune sfere istituzionali e non di mercato in altre, con un ruolo importante dello Stato che si differenzia in base all'intensità e alle modalità con cui questo interviene nell'economia. Come sottolineano Molina e Rhodes (2007), nei casi misti il coordinamento avviene tramite lo Stato, che corregge i fallimenti di coordinamento per la produzione di beni collettivi affrontati dalle imprese. Ne deriva una migliore comprensione di questi modelli se osservati su un doppio livello di analisi. Combinando elementi relativi al sistema di welfare e al regime di produzione, si osserva per i paesi del Sud Europa un modello in cui l'occupazione è molto protetta, la protezione sociale bassa, i livelli di competenze specifiche scarsi. Il regime di produzione si caratterizza per un basso livello di concorrenza sul mercato dei prodotti, dovuto alla regolamentazione e all'intervento statale, che si associa a relazioni stabili nel settore del credito: il modello produttivo che ne deriva si fonda su

⁶⁷ Senza entrare nel merito di questo dibattito nel tempo, lavori immediatamente successivi a quello di Hall e Gingerich, come quelli di Kenworthy (2006) e di Campbell e Pedersen (2007) sono giunti a conclusioni diverse.

⁶⁸ Si veda il paragrafo 1.3.1

imprese piccole che competono più sul prezzo che sulla qualità dei prodotti, in cui la transizione verso produzioni a elevata intensità tecnologica non è avvenuta.⁶⁹ Il ruolo dello Stato è di tipo compensativo: politiche di welfare per lo più passive volte a tutelare i vecchi rischi sociali si accompagnano a uno scarso investimento nei beni collettivi per lo sviluppo. In queste economie, la riduzione dei livelli di competitività eserciterà pressioni per un aumento della componente compensativa (Hassel 2014).

Il caso italiano è concettualizzato come un'economia di mercato mista in cui lo Stato assume un ruolo attivo nel risolvere i problemi di azione collettiva tra gli attori produttivi all'interno di diverse sfere istituzionali (ad esempio, relazioni industriali, corporate governance). Le somiglianze con il modello coordinato riguardano un alto livello di rigidità del mercato del lavoro, tripartitismo nelle politiche economiche e sociali, un livello medio-alto di istituzionalizzazione nelle relazioni industriali, un ruolo debole per il mercato azionario. Dall'altro lato si osservano meccanismi di mercato più simili alle economie liberali, come la separazione fra sistema bancario e impresa (Molina e Rhodes 2007; Trigilia e Burroni 2009; si veda anche Amable 2003).

Il ruolo dello Stato rappresenta dunque un elemento di grande rilevanza nel tratteggiare il capitalismo italiano, rinvenibile fin dai primi studi di stampo istituzionalista: è prevalsa tuttavia una visione negativa secondo cui l'intervento statale rappresenta un vincolo piuttosto che una risorsa, tanto da arrivare a una definizione di "*state-led misdirected economy*" (Schmidt 2002:109) o di "*dysfunctional state*", in cui i cambiamenti messi in opera per la regolazione dell'economia non hanno consentito una transizione verso una forma di capitalismo né di mercato o né coordinato, ma per la sua natura "disfunzionale", ha adottato e imitato elementi di entrambi senza diventare né l'uno né l'altro (Della Sala 2004). Analisi successive hanno ulteriormente messo in luce i limiti di questa versione "mista" del capitalismo italiano, stressando non tanto la mancanza di riforme quanto la loro incoerenza (Rangone e Solari 2012; Simoni 2020). L'Italia del dopoguerra assumeva infatti i contorni di un'economia a capitalismo coordinato "imperfetto" (Simoni 2017), in cui il coordinamento strategico non era basato su istituzioni nazionali forti ma sulla presenza da un lato dello Stato centrale, tramite le grandi imprese pubbliche, dall'altro di relazioni e istituzioni locali che fornivano i beni collettivi necessari per supportare sistemi di produzione localmente determinati. Le riforme istituzionali attuate negli anni '90 e 2000, nella misura in cui hanno introdotto sia elementi tipici delle CMEs (ad

⁶⁹ Si veda anche il modello Mediterraneo di Amable (2003).

esempio attraverso una maggiore centralizzazione/coordinamento nella determinazione dei salari durante gli anni 1990) sia delle LMEs (ad esempio nella corporate governance e nella finanza), hanno distrutto quelle complementarità istituzionali preesistenti e trasformato l'Italia in un sistema più incoerente e ibrido (Rangone e Solari 2012; Simoni 2020). Questa crescente ibridazione delle istituzioni avrebbe reso più incerto e opaco il sistema di incentivi e vantaggi competitivi italiani, riducendo la disponibilità di capitale per le imprese piccole e medie nel breve periodo e gli incentivi all'innovazione e agli investimenti in ricerca e sviluppo nel lungo periodo: questa nuova configurazione istituzionale sarebbe quindi una delle cause del declino dell'economia italiana (Simoni 2020).⁷⁰

L'incapacità di riformare le istituzioni e di costruire un ambiente favorevole all'innovazione rappresenta a tutti gli effetti un freno alla crescita economica che accomuna le economie del Sud Europa, che risultano fra le meno competitive del continente: la macchina amministrativa rappresenta a tutti gli effetti un "vincolo non benefico" che ostacola il riposizionamento di questi paesi (Burrioni 2016:176). L'Italia non fa eccezione, dimostrandosi incapace di sviluppare una strategia di crescita che portasse il sistema produttivo sulla via alta alla competitività, basata sulla fornitura di beni pubblici a sostegno dell'innovazione e, di conseguenza, della produttività. Le imprese italiane, per lo più piccole e medie, sono spesso a controllo familiare, competono più sui costi che sull'innovazione, sono bassi gli investimenti pubblici in R&S e in istruzione (soprattutto terziaria), la formazione è scarsa (Capussela 2018; Burrioni 2016; Burrioni, Pavolini e Regini 2020, 2021); inoltre, non è da sottovalutare il peso importante dell'economia sommersa. Si può affermare che perseguendo questo modello l'Italia non si sia attrezzata in modo adeguato per rispondere alle sfide imposte dalla globalizzazione: l'allargamento dei mercati a Est dell'Europa, meno regolate, con salari e costi di produzione molto più bassi, ha rappresentato un ostacolo all'ulteriore perseguimento di una strategia produttiva basata sulla compressione del costo del lavoro. Nell'impossibilità sia di competere con le economie emergenti, dato un contesto istituzionale molto più regolamentato e con costi non ulteriormente comprimibili (anche per l'inattuabilità di ricorrere a svalutazioni competitive), sia di portare il modello di sviluppo verso la via alta, a causa dell'assenza di capitale umano

⁷⁰ In un interessante workshop di due giorni svoltosi a Marzo 2017 presso l'Università di Siena si parla del capitalismo italiano come di un "ibrido infelice". Alcune delle considerazioni riportate sopra prendono spunto dai vari interventi, disponibili a questo link <https://www.youtube.com/watch?v=IUW6qo3HTcM&list=PL6lD3yPv6k20a9m8Ugcp7ZkUzGruLHBJs>

qualificato, di un'economia sommersa rilevante, di un tessuto imprenditoriale a bassa intensità di ricerca e innovazione e di una bassa capacità dell'azione amministrativa dello Stato, l'Italia insieme agli altri paesi mediterranei si è posizionata su una sorta di via di mezzo alla competitività. Si tratta di un modello in cui si ha una specializzazione medio-alta in attività a basso valore aggiunto e ad alta intensità di lavoro, come il turismo e l'edilizia (Burroni, Pavolini e Regini 2020). Il caso italiano si distingue però dagli altri paesi del cluster per una maggiore presenza di imprese che operano nei settori manifatturieri e hanno una maggiore vocazione all'esportazione (Burroni 2016). Si tratta di attività che si erano sviluppate grazie alla presenza di istituzioni locali che fornivano al sistema produttivo i beni collettivi necessari a supportare il posizionamento sui mercati internazionali: un modello che è stato alla base del successo economico del Paese fino ai primi anni '90 ma che si è dimostrato nel tempo sempre meno competitivo, mancando una politica industriale nazionale solida e orientata all'innovazione che lo supportasse nella transizione verso la via alta (Burroni, Pavolini e Regini 2020). Si tratta di un elemento non secondario per comprendere il modello produttivo e di crescita italiano e le prospettive di "peripheralization" su cui si tornerà in seguito.

La letteratura ispirata all'approccio delle VoC consente di identificare una serie di caratteristiche dei paesi del Sud Europa e dell'Italia dal lato dell'offerta che hanno una grande rilevanza anche per l'analisi dei modelli di crescita. Una delle possibili direzioni di ricerca per rafforzare la capacità interpretativa delle VoC, particolarmente utile per lo studio dei paesi mediterranei, riguarda infatti proprio l'integrazione di queste analisi con quelle dal lato della domanda, ispirate alla letteratura sui modelli di crescita (Hall 2018; Burroni, Pavolini e Regini 2021). Dagli studi sulle VoC emerge una configurazione della political economy dei paesi Mediterranei che si rivela di fatto incapace di promuovere sistemi di produzione di beni (e servizi) orientati all'export: la crescita si basa su strategie di espansione della domanda interna, che comportano politiche macroeconomiche più attive, un'attenzione particolare alla creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi e, in alcuni casi, l'istituzione di sussidi destinati a creare occupazione per i lavoratori poco qualificati (Hall 2014), che ricalca il modello della "middle road" (Burroni, Pavolini e Regini 2020).

Qual è quindi il modello di crescita perseguito nei capitalismi mediterranei? La crescita del cluster sudeuropeo (Francia inclusa) appare storicamente attribuibile alla domanda interna: prima dell'ingresso nell'Unione monetaria il meccanismo che supportava questo modello si basava su aumenti dei salari nominali che venivano

compensati dalle svalutazioni competitive (Perez & Matsaganis 2019, si veda anche la letteratura citata). Nella letteratura sui modelli di crescita, come visto, le evidenze sul caso italiano analizzato nel periodo pre-crisi rivelano un Paese incapace di trovare un driver della crescita che sostituisse il motore salariale, rappresentando un caso di stagnazione tra bassi avanzi delle partite correnti e domanda interna debole, ulteriormente pressata dai vincoli macroeconomici imposti dal quadro di governance economica dell'Unione Monetaria (Baccaro e Pontusson 2016; Baccaro e D'Antoni 2022).⁷¹ Al contrario, le economie di Germania, Regno Unito e Svezia avevano alimentato la crescita economica rispettivamente attraverso le esportazioni nette, i consumi interni alimentati dal credito, una combinazione dei due elementi (Baccaro e Pontusson 2016). Un focus specifico sul cluster sud europeo (Spagna, Portogallo, Grecia e, naturalmente, Italia) viene effettuato ancora da Baccaro, che analizza i driver della crescita estendendo il periodo temporale anche al post-crisi (2021). Come nelle analisi precedenti (si veda anche Baccaro e Pontusson 2021) sono due le componenti della domanda aggregata considerate: i consumi e l'export. Per quanto riguarda i primi, il focus è sulla dinamica dei salari, della produttività, del debito privato e del mercato immobiliare; le esportazioni sono invece dettagliate analizzandone l'ampiezza, la complessità in termini tecnologici (per i beni) e la composizione settoriale (per i servizi). Si fa qui riferimento a due ulteriori varianti dei modelli di crescita, che disaggregano il modello export-led e quello consumption-led in due sotto modelli, uno "core" e uno "peripheral". Nel modello export di tipo "core" le imprese sono collocate all'apice delle catene globali del valore, in quello "peripheral" sono invece impegnate nella sub-fornitura o di beni intermedi o di servizi a basso valore aggiunto. Nel modello guidato dai consumi, la versione "core" rappresenta i contesti in cui i consumi sono stabilmente sostenuti da deficit delle partite correnti, possibili grazie al canale del debito estero, la versione "peripheral" rappresenta situazioni in cui questa possibilità è occasionale, in quanto non sostenibile.

Nel periodo pre-crisi emerge un modello di crescita trainato dai consumi comune ai quattro paesi, nella sua variante "periferica". I consumi interni sono finanziati tramite un elevato indebitamento con l'estero, da cui deriva l'alto deficit delle partite correnti: l'esposizione molto alta verso l'estero rappresenta di fatto un fattore di debolezza per paesi con un modello di tipo "periferico", in cui gli squilibri sono

⁷¹ Una trattazione approfondita dei modi in cui l'adesione all'euro abbia o meno aiutato il modello di crescita italiano esula da questo lavoro.

sostenibili solo occasionalmente. La crisi dei debiti sovrani ha mostrato chiaramente questo aspetto. Nel periodo relativo al 2014-2015, tutti i paesi mostrano uno spostamento verso il modello export-led, come si può osservare analizzando l'andamento dei contributi delle esportazioni alla crescita, aumentato in tutti i quattro paesi, anche se non è possibile assimilare questo modello a quello idealtipico della Germania. D'altra parte questo spostamento riflette come la crescita trainata dall'export sia divenuta l'unica opzione possibile per le economie mediterranee nel rinnovato scenario della governance macroeconomica Europea (Perez & Matsaganis, 2019). Prima della crisi infatti, i due modelli export- e consumption-led erano complementari: le politiche messe in atto per rispondere alla crisi hanno minato questo tipo di architettura: austerità, tagli e riforme strutturali sono state imposte ai paesi mediterranei per rendere le loro economie più competitive attraverso la strategia della "internal devaluation", l'unica ritenuta possibile per favorire una crescita export-led.

Tuttavia, come osserva Baccaro (2021) questo tipo di strategia non è sostenibile per varie ragioni: i) il settore dell'export, anche se in crescita, ha dimensioni troppo limitate per poter trainare da solo l'economia; ii) la composizione dell'export è sbilanciata su prodotti a medio-basso valore aggiunto (soprattutto in Grecia e Portogallo) e price-sensitive; iii) non è possibile ipotizzare un sistema in cui tutti esportano e nessuno consuma (importando). Nella migliore delle ipotesi i paesi del Sud Europa possono quindi aspirare a un modello export-led di tipo periferico, come fornitori nella parte bassa delle catene del valore tedesche, o sviluppare il settore turistico/residenziale e i servizi a esso collegati.⁷²

⁷² Nel caso italiano il primo punto, relativo al collegamento con l'economia tedesca, sembra particolarmente rilevante. Fra le economie mediterranee infatti quella italiana si distingue, come già visto, per una presenza maggiore di un settore manifatturiero orientato all'export che però è stato più duramente colpito nella prima crisi finanziaria nel periodo 2008/2009: nell'industria metalmeccanica, uno dei settori di esportazione più dinamici, le esportazioni sono diminuite del 19% e il valore aggiunto a prezzi costanti di quasi il 30% rispetto al 2007 (Simonazzi, 2012). La crisi ha messo in evidenza la forte integrazione dell'economia italiana con quella tedesca: nel post-crisi uno dei nodi cruciali per la ripresa delle imprese italiane riguarda la collocazione all'interno della nuova divisione del lavoro che la Germania sta configurando (Simonazzi, 2012). Si evidenzia infatti anche prima della crisi un riorientamento strutturale del commercio estero tedesco, che si allontana dalla periferia dell'Europa meridionale spostandosi verso l'Est europeo per l'importazione di beni intermedi e verso la Cina per l'esportazione di beni capitali e l'importazione di beni di consumo a basso costo (Simonazzi 2013). Anche l'Italia ha colto le opportunità offerte dalla delocalizzazione, tuttavia a differenza della Germania che ha mantenuto le fasi finali del processo produttivo, esternalizzando le fasi intermedie, l'Italia ha delocalizzato l'intero processo, con conseguenze sulla domanda e la crescita. Questo processo però ha riguardato principalmente le grandi imprese che producono beni di consumo standardizzati, di bassa o media qualità (tra cui le auto), mentre non hanno riguardato il segmento più alto del "made in Italy"

In questo quadro l'Italia rappresenta un'eccezione o, con le parole di Baccaro, un caso "sui generis" (2021:20): se è vero che anche in questo caso i consumi hanno sostenuto la domanda interna e ci sono stati lievi segnali in favore di un aumento dell'indebitamento privato, questi driver non sono stati sufficienti e i livelli di crescita sono stati nel complesso più modesti fin dalla metà degli anni '90; allo stesso tempo l'economia italiana mostra nel periodo pre-crisi deficit delle partite correnti più contenuti rispetto a Spagna, Portogallo e Grecia, sintomo di una sostenibilità esterna più elevata. Sebbene nel biennio post-crisi anche in Italia si registri un maggior contributo alla crescita della componente export, si assiste simultaneamente a una drastica diminuzione dei consumi, depressi dalla bassa crescita dei salari (Pontusson e Baccaro 2020): nel complesso l'economia italiana anche nella fase post-crisi continua a ristagnare, come negli ultimi 25 anni.⁷³

3.1.2 Disparità territoriali e capitalismo regionalizzato

La letteratura esaminata ha messo in luce gli elementi fondamentali del capitalismo italiano e, in senso più ampio, mediterraneo. Tuttavia, all'interno del cluster sud europeo esistono forti differenze e l'Italia si distingue per alcune peculiarità, come la già ricordata maggiore presenza della manifattura, un modello di crescita che fino agli anni '90 era parzialmente guidato dalle esportazioni, una minore esposizione con l'estero, un basso livello di indebitamento privato. Un ulteriore elemento che caratterizza il quadro italiano è la presenza di forti e persistenti divari regionali, che si sono rafforzati nel tempo.⁷⁴ Solo per fare alcuni esempi, nell'arco di oltre un ventennio il Pil pro-capite nel Mezzogiorno è pari a circa il 55-58% di quello del Centro-Nord, si osservano ampi ritardi nella dotazione di infrastrutture (come la rete ferroviaria e le reti idriche) e nella quantità e qualità dei servizi pubblici, il sistema produttivo è meno dinamico e presenta una presenza maggiore di micro imprese e attività a controllo familiare (Istat 2023; Banca d'Italia 2022)

e le piccole e medie imprese, spesso localizzate nei distretti industriali (si veda ancora Simonazzi 2013:660-661). Si tratta quindi di una questione che può avere delle influenze sulla composizione della domanda, sulla struttura produttiva e occupazionale dal punto di vista territoriale.

⁷³ Si veda la Tabella 1.2 in Baccaro (2021:24).

⁷⁴ Insieme all'Italia, un altro paese del gruppo delle economie mediterranee a presentare forti disparità territoriali è la Spagna, spesso abbinata proprio all'Italia nelle analisi comparative. Solo per citare alcuni lavori, si vedano ad esempio Molina & Rhodes (2007), Burrone (2016), Trigilia (2020) e, per confronti sul welfare Del Pino & Pavolini (2015), Leòn & Pavolini (2014).

Dualismo, divario, ritardo, sono alcuni dei tanti modi in cui la questione delle disparità territoriali italiane è stata affrontata nel dibattito. Si tratta di una questione che rappresenta una priorità per la politica da quando è nato lo Stato unitario: l'espressione "questione meridionale" fu infatti utilizzata per la prima volta nel 1873, ma è ancora oggi di uso comune, rappresentando un tratto distintivo dello sviluppo economico dell'Italia. Nel 1962 era Ugo La Malfa a portare l'attenzione sui ritardi e le asimmetrie di sviluppo dell'Italia; nel 1987 è Nilde Iotti a elencare, nel suo discorso di insediamento, le disuguaglianze, anzi le ingiustizie, che dividono il Paese.

La profondità e la persistenza nel tempo di questo fenomeno hanno suscitato l'interesse di molti studiosi che lo hanno indagato dal punto di vista storico, economico, sociologico.⁷⁵ Sono diversi i contributi recenti che si concentrano su questo tema, documentandone le molteplici sfaccettature e le evoluzioni nel corso del tempo, rese possibile anche da una crescente disponibilità di informazioni che coprono un orizzonte temporale molto ampio e aspetti diversificati (Banca d'Italia 2010, 2022; Vecchi 2011, Felice 2007, 2013; Daniele e Malanima 2011; Viesti 2021; Ghigi e Naldini 2022).⁷⁶ Le analisi disponibili mostrano che nonostante le disparità regionali italiane siano persistenti, la loro entità si è modificata nel corso del tempo, rappresentando ancora oggi di una questione controversa: sono molte le prospettive e le angolature attraverso cui il dibattito si è sviluppato, enfatizzando la questione meridionale, la quasi convergenza e, dagli anni '80, l'idea che esistano all'interno del Mezzogiorno traiettorie di crescita differenti fra territori che presentano un certo dinamismo e altri in netto ritardo (Felice 2007).

Nel 1871, il divario fra Nord e Sud era già esistente, ma non molto pronunciato: il paese era "unito ma povero" (Viesti 2021) e la direttrice delle differenze di reddito si orientava non tanto da Nord a Sud quanto dalle regioni adriatiche (meno sviluppate) a quelle tirreniche (più avanzate) (Viesti 2021; Daniele e Malanima 2011). Se a livello economico i divari erano ancora contenuti, le differenze che si riveleranno determinanti nei decenni successivi sono quelle di istruzione e infrastrutturali. La

⁷⁵ Senza entrare nel dettaglio, alcune delle più significative teorie sui divari di sviluppo nella prospettiva sociologica sono stati sviluppati a partire da analisi del caso italiano. Si pensi al famoso contributo di Banfield sul familismo amorale, sviluppato osservando un piccolo paese della Basilicata (*The moral basis of a backward society*, 1958; trad. it. *Una comunità del Mezzogiorno*, 1961), o alle tesi sul legame fra capitale sociale e istituzioni locali di Putnam (1993) che considera le differenze fra il Sud e il Centro-Nord dell'Italia.

⁷⁶ Come si vedrà più avanti il tema delle disparità territoriali è una delle priorità trasversali del PNRR (insieme a giovani e donne).

geografia dei divari cominciò a modificarsi fra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento, quando prese avvio lo sviluppo industriale moderno nel "triangolo" Torino-Milano-Genova, favorito dalla vicinanza con l'Europa Continentale. Se in questa prima fase fu l'industrializzazione la causa di un aumento delle disuguaglianze, le guerre mondiali e la ricostruzione le amplificarono notevolmente: l'84% dei fondi del Piano Marshall furono convogliati al Centro-Nord, poiché destinati al ripristino dell'apparato industriale (Viesti 2021:41). Gli anni Cinquanta e Sessanta vedono quindi un forte sviluppo dell'impresa fordista al Nord Ovest, concentrata su settori come l'industria automobilistica, la meccanica e la chimica, che crescevano e incrementavano gli scambi con l'estero, aumentando quindi la loro propensione a esportare, alla base del miracolo economico di questo periodo (Trigilia e Burrone 2009).

È fra il 1951 e il 1971 che anche il Sud vive il "suo" miracolo economico e comincia un processo di convergenza che si fonderà su premesse molto diverse, rivelandosi di breve durata. Nel 1950 nasce infatti la Cassa del Mezzogiorno e prende avvio l'intervento straordinario. Nel ventennio che segue si ha quindi una forte accelerazione della transizione dall'agricoltura verso l'industria che fa aumentare la produttività (Felice 2010): questo processo fu particolarmente rilevante in Abruzzo, Puglia e Sardegna. Grandi avanzamenti furono raggiunti anche dal lato delle infrastrutture e delle reti di servizi pubblici. Come già anticipato, questo periodo favorevole per l'economia (e la società) del Sud fu piuttosto breve: l'apparato industriale finanziato nella seconda fase dell'intervento straordinario era costituito da grandi imprese ad alta intensità di capitale ed energia, che le crisi delle materie prime degli anni Settanta misero in grande difficoltà.⁷⁷ Essendo basata fortemente sull'intervento "esogeno" dello Stato, la configurazione istituzionale che si determinò in questi territori non riuscì a mobilitare le risorse locali, che invece furono un fattore determinante del successo del Nord Est. Di conseguenza, quando venne a mancare il sostegno statale dovuto alla riorganizzazione delle strutture produttive legata alla crisi del modello fordista, queste economie risultarono duramente colpite. Vale però anche la pena precisare che gli shock di questo periodo non si distribuirono in modo simmetrico o uniforme in tutto il meridione: le imprese attive in settori più leggeri, più presenti in

⁷⁷ Secondo Felice (2010) dal 1962 al 1968, il 62% dei fondi andò all'industria chimica e la siderurgia, arrivando al 70% aggiungendo la meccanica e i mezzi di trasporto. Furono realizzati, fra gli altri, il grande impianto Italsider di Taranto per la siderurgia, la Montecatini di Brindisi e la Edison nella Provincia di Siracusa, l'Anic di Gela per la petrolchimica; in Sardegna fu realizzato il polo petrolchimico di Porto Torres.

Abruzzo, Puglia e Campania, riuscirono ad arginare meglio la crisi, continuando anche negli anni successivi a rappresentare un tassello fondamentale dell'economia del Sud. Il processo di convergenza mancata ebbe un'altra ricaduta che appare qui particolarmente rilevante: con l'interruzione del processo di sviluppo delle regioni meridionali la mancanza di opportunità sul mercato del lavoro segnò uno squilibrio degli assetti occupazionali verso il settore pubblico, determinati dall'incremento demografico e dalla creazione di nuovi servizi pubblici: se in rapporto alla popolazione i numeri del pubblico impiego non mostravano differenze troppo marcate fra i territori, il peso su un'occupazione molto bassa costituisce una differenza significativa (Viesti 2021).⁷⁸

Le trasformazioni legate alla crisi del modello produttivo fordista basato sulla produzione di massa realizzata da grandi imprese non hanno riguardato esclusivamente il Mezzogiorno. Anche l'apparato industriale del Nord e del Centro ha subito delle ricadute: secondo la letteratura se dal dopoguerra ai primi anni Settanta il motore della crescita economica era da ricercarsi nelle grandi industrie manifatturiere del Nord Ovest, a partire da questo periodo e fino ai primi anni Novanta avviene uno spostamento verso le piccole e medie imprese, organizzate nei distretti industriali (Simoni, 2020).

Alla fine degli anni Settanta infatti si assiste al declino delle grandi imprese italiane nei settori della chimica, dell'energia e dell'acciaio, che accelera negli anni Ottanta.⁷⁹ Tuttavia, durante il boom economico del dopoguerra accanto alle grandi imprese del Nord Ovest e alle imprese di Stato del Sud, in Italia si era consolidato un settore manifatturiero ampio e innovativo, localizzato nel Centro e nel Nord Est: la cosiddetta "Terza Italia" (Bagnasco, 1977). Questo sistema è basato per lo più su piccole e medie imprese in grado di competere sui mercati internazionali non basandosi su prezzi bassi, ma su un modello che nell'ambito degli studi sui sistemi sociali di produzione che Piore e Sabel (1984) hanno definito "specializzazione flessibile". Questi studi enfatizzano uno spostamento delle imprese verso sistemi di produzione che

⁷⁸ In questo senso vale la pena citare il famoso lavoro sul reclutamento della burocrazia di Cassese, che nel 1977 parlava di "meridionalizzazione della Pubblica Amministrazione", uno dei modi attraverso cui lo Stato ha favorito lo sviluppo del welfare nel Mezzogiorno. Questa dimensione si intreccia in modo significativo con il capitolo precedente in cui si riconoscevano alcuni nodi critici del welfare italiano legati alla gestione particolaristica delle prestazioni, operazionalizzata nella dimensione del welfare compensativo riferita all'elevata presenza di pensioni assistenziali.

⁷⁹ L'origine di tale declino è stata imputata all'incapacità delle élite industriali e finanziarie del dopoguerra di mantenere nel tempo la loro capacità di coordinamento a lungo termine, cosicché alla fine gli interessi particolari hanno prevalso sugli interessi collettivi (Simoni, 2020).

dipendono da istituzioni collettive che operano a livelli anche diversi da quello nazionale, come quello settoriale o locale, generando forme di coordinamento che possono portare casi di successo come quello che si osserva nella Terza Italia (Hall e Soskice 2001). Si tratta quindi di un modello in cui a livello locale e regionale le istituzioni sono state in grado di fornire un coordinamento strategico sufficiente e i beni collettivi necessari per sostenere la posizione delle imprese locali sui mercati internazionali anche in settori tecnologici avanzati (Locke & Grancelli, 1995; Regini, 1995). Come già accennato, la Terza Italia si colloca nei territori del Nord Est e del Centro, come Toscana, Emilia-Romagna e Veneto, in cui l'organizzazione produttiva si caratterizza per imprese piccole specializzate nei settori tradizionali del Made in Italy o nella meccanica. Fino agli anni Novanta questi sistemi locali furono in grado di competere sui mercati grazie all'adozione del modello di specializzazione flessibile, aiutate anche dalla debolezza della moneta che rendeva i beni prodotti più competitivi sui mercati esteri (Burroni 2016).

A partire da questi percorsi storici ed economici si evidenzia una delle caratteristiche distintive del modello italiano di capitalismo, che appare caratterizzato non esclusivamente da un set di istituzioni nazionali, ma da un ruolo rilevante delle istituzioni locali, formali e informali. Un modello a elevata differenziazione regionale, tanto da poter parlare di "regionalized capitalism" (Trigilia e Burroni 2009), reso possibile da una political economy definita da Trigilia "dinamismo privato e disordine pubblico" (1995). Questo modello si basa su alcune caratteristiche principali: una forte differenza territoriale dell'architettura del tessuto produttivo (grandi aziende, distretti industriali, cluster di piccole imprese), la presenza di meccanismi regolativi dell'economia su base locale, l'utilizzo di meccanismi di coordinamento strategico basati su i) strutture cooperative fondate su legami sociali informali, (capitale sociale individuale) che coinvolgono sia gli imprenditori sia i loro dipendenti e ii) relazioni più formali (capitale sociale collettivo) tra organizzazioni collettive, governi locali e regionali finalizzati alla produzione e all'allocazione di beni collettivi locali per la competizione sui mercati internazionali (Trigilia e Burroni 2009). Questa adozione di un modello territorialmente differenziato mette in evidenza come l'assenza di un set coerente di istituzioni a livello nazionale, considerata una debolezza dei modelli misti di capitalismo, non impedisca l'esistenza di meccanismi di coordinamento su base locale. Anzi, la stessa natura ibrida può rappresentare un'occasione per lo sviluppo di forme di complementarità istituzionale decentrata che, compensando l'assenza di un coordinamento centrale stringente, genera vantaggi competitivi territoriali e maggiori

possibilità di adattamento a contesti che cambiano. Le sfide della globalizzazione, della digitalizzazione e dell'integrazione europea hanno messo alla prova il capitalismo italiano, come visto nel paragrafo precedente. Tuttavia il modello regionalizzato sembra aver mostrato una certa resilienza, possibile attraverso il rafforzamento delle forme di coordinamento strategico locale e la produzione di beni collettivi locali di sostegno alla competitività (Burrioni, Pavolini e Regini 2020), riuscendo a evitare interventi di delocalizzazione in misura maggiore delle grandi imprese. Data questa natura regionalizzata del capitalismo italiano, l'adozione di una prospettiva di analisi articolata territorialmente può quindi essere particolarmente fruttuosa per delineare i possibili "regionalized growth regimes" italiani, con riferimento alle componenti della domanda aggregata e ai motori della crescita.

3.2 Un'analisi regionale della domanda aggregata e dei motori della crescita: dati e fonti

In questo capitolo si effettua un tentativo di operationalizzare le due dimensioni più strettamente economiche che identificano i regimi di crescita considerando il livello regionale. Analogamente alla dimensione della protezione sociale già esaminata, la letteratura sul capitalismo italiano mostra infatti una forte connotazione territoriale anche in altre sfere. In particolare, utilizzando dati secondari, l'obiettivo di questa analisi è di individuare alcuni indicatori per le regioni italiane volti a misurare le principali componenti della domanda aggregata, concentrando l'attenzione sui consumi e l'export, e i "motori della crescita", guardando alcuni indicatori relativi alla specializzazione della struttura produttiva in termini di valore aggiunto e occupazione. La novità di questo approccio risiede sia nel fatto che si identificano alcuni indicatori non utilizzati in altri lavori, sia che leggono congiuntamente due aspetti della sfera economica generalmente considerati separatamente.

Per quanto riguarda il metodo, l'analisi empirica è condotta in modo descrittivo e considera tutti gli indicatori selezionati al fine di individuare alcune caratteristiche dei territori rilevanti per leggere i possibili modelli territoriali. In questo capitolo non si effettua una lettura congiunta delle due sfere ma si considerano i due aspetti in modo separato: l'analisi integrata delle diverse dimensioni finalizzata a individuare i regimi di crescita, compresa quella relativa alla protezione sociale, sarà infatti effettuata nel prossimo capitolo.

3.2.1 Le componenti della domanda aggregata

Il primo aspetto da misurare è legato alle principali componenti della domanda aggregata. Come noto, uno dei differenti modi per guardare alla crescita di un paese è scomporre il prodotto nelle diverse componenti della domanda: i consumi finali, gli investimenti, la spesa pubblica, le esportazioni e le importazioni. A partire dal diverso peso e contributo che le singole componenti apportano nella formazione del Pil si hanno configurazioni dell'economia differenti. Lo sviluppo di indicatori specifici relativi alla formazione del Pil, come quelli relativi alle esportazioni, ai consumi privati e pubblici o agli investimenti, può fornire utili indicazioni sui principali driver della crescita e rappresenta quindi la base per l'identificazione di specifici modelli di crescita.

La disponibilità di dati a livello territoriale è piuttosto ampia per le regioni italiane: in questo lavoro se ne utilizzano diverse fra quelle ufficiali. In particolare, la "Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo"⁸⁰ fornita dall'Istat è molto ricca e completa e copre un ampio spettro di temi, come ad esempio l'ambiente, il lavoro, la competitività, la società dell'informazione, l'istruzione. Sono molte anche le informazioni disponibili sulle esportazioni regionali, in particolare per le merci, presenti nella banca dati CoeWeb dell'Istat. Per quanto riguarda gli aggregati del Pil, gli indicatori utilizzati provengono da elaborazioni effettuate ad hoc utilizzando i conti territoriali pubblicati dall'Istat a dicembre di ogni anno, come si vedrà nel seguito.

Una prima batteria di indicatori analizza il Pil dal punto di vista della composizione. Andando un po' più a fondo negli indicatori selezionati, per le esportazioni si utilizza un indicatore di propensione all'export che tiene conto delle esportazioni di beni e servizi in rapporto al Pil. Questo è stato calcolato a partire dai dati diffusi nell'Annuario statistico "Commercio estero e attività internazionali delle imprese" prodotto in collaborazione da Istat e Ice relativo al 2022⁸¹: il vasto database da cui sono stati elaborati i dati raccoglie le informazioni sullo scambio di merci elaborati dall'Istat e quelle sui servizi rilevati dalla Banca d'Italia nell'ambito della bilancia dei pagamenti⁸². L'indicatore è dato dalla somma fra il valore delle esportazioni di merci e i "crediti", calcolato in rapporto al Pil espresso a prezzi correnti.

⁸⁰ <https://www.istat.it/it/archivio/16777>

⁸¹ <https://annuarioistatice.istat.it/>

⁸² <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/bilancia-pagamenti/index.html>

Guardare solo alle esportazioni senza considerare le importazioni potrebbe risultare incompleto, per questo che tra gli indicatori disponibili si è scelto di includere una misura di dipendenza economica, che considera le importazioni nette come quota del Pil. Le importazioni nette sono definite come il saldo import-export e comprendono lo scambio di beni e servizi con l'estero e con altre regioni. La fonte del dato è la "Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo".

Per rendere un'idea dell'importanza della componente dell'investimento si considera invece l'intensità di accumulazione del capitale, calcolata come il rapporto fra gli investimenti fissi lordi e il Pil. La formazione lorda di capitale fisso, in termini di contabilità nazionale, equivale infatti all'investimento.⁸³ Consiste negli investimenti dei produttori residenti, al netto delle cessioni, in attività fisse (materiali o immateriali) durante un determinato periodo. Anche in questo caso la fonte del dato è la "Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo".

Per quanto riguarda i consumi finali, si considerano sia i consumi pubblici (cioè la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche) sia quelli privati (relativi alle famiglie e istituzioni non profit al servizio delle famiglie). La prima rappresenta la spesa per beni e servizi delle amministrazioni pubbliche per il soddisfacimento diretto dei bisogni, individuali o collettivi, dei membri della comunità; la seconda misura la spesa delle famiglie per l'acquisto di beni e servizi necessari al soddisfacimento dei loro bisogni e include la spesa delle istituzioni non profit al servizio delle famiglie⁸⁴.

Per focalizzare meglio il quadro relativo alla componente delle esportazioni, si analizzerà anche la composizione del settore ma soltanto con riferimento alle esportazioni di beni: in Italia infatti la quota di export relativa ai servizi è molto bassa; inoltre i dati secondari disponibili non permettono una ricostruzione settoriale a livello sub-nazionale⁸⁵. Come indicato in letteratura (Baccaro 2021), alla base del modello di crescita export-led c'è una forte base manifatturiera: di conseguenza si cercherà di inquadrare l'export regionale su base settoriale. In questo caso la fonte dei dati è la Banca Dati CoeWeb, da cui sono stati estratti i dati relativi alle esportazioni di beni per

⁸³ In particolare sono costituiti dalle acquisizioni (al netto delle cessioni) di capitale fisso effettuate dai produttori residenti a cui si aggiungono gli incrementi di valore dei beni materiali non prodotti. Il capitale fisso consiste di beni materiali e immateriali prodotti destinati ad essere utilizzati nei processi produttivi per un periodo superiore ad un anno (Istat, 2022).

⁸⁴ Private producers of non-market goods and services which are provided to households as social transfers in kind.

⁸⁵ Si tratta di un aspetto che potrebbe essere approfondito in analisi future, attraverso i microdati della Banca d'Italia.

settore: si considera quindi la quota di export in tre sezioni dell'Ateco e cioè i) Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca, ii) Prodotti dell'estrazione di minerali da cave e miniere, iii) Prodotti delle attività manifatturiere. Questi settori coprono a livello nazionale quasi il 98% del totale delle esportazioni. Per dettagliare ulteriormente l'export regionale secondo una logica rilevante ai fini del regime di crescita, si considera la composizione dell'export manifatturiero di beni riclassificato in base all'intensità tecnologica e di conoscenza su base settoriale. In questo caso, sempre a partire dalla banca dati CoeWeb i valori relativi alle divisioni Ateco sono stati riclassificati e rielaborati ad hoc utilizzando la classificazione adottata da Eurostat, che consente di individuare quattro livelli: alta tecnologia, medio-alta tecnologia, medio-bassa tecnologia, bassa tecnologia.⁸⁶

Oltre a guardare le componenti della domanda in senso strutturale, utilizzando i conti regionali sono stati calcolati anche i contributi annuali per due di esse: le importazioni nette, i consumi privati e pubblici, gli investimenti. Coerentemente con la metodologia impiegata dall'Istat nell'elaborazione dei contributi alla crescita del Pil nazionali, il calcolo è stato effettuato ai prezzi dell'anno precedente attraverso la seguente espressione:

$$[2] \quad \text{Contra}(t) = \frac{[\text{prean}(t) - \text{coran}(t-1)]}{\text{PILcoran}(t-1)}$$

dove:

- a) Contra(t) = contributo alla crescita del PIL di una generica serie annuale nell'anno t
- b) prean(t) = generica serie annuale dell'anno t ai prezzi dell'anno precedente
- c) coran(t-1) = generica serie annuale nell'anno (t-1) a prezzi correnti
- d) PILcoran(t-1) = PIL annuale nell'anno (t-1) a prezzi correnti.

I contributi alla crescita del PIL regionale forniti in questo lavoro rappresentano un primo tentativo di misurare l'importanza relativa alla crescita dei driver della domanda a livello regionale, utile per identificare il modello di crescita adottando schemi e definizioni già consolidati in ambito nazionale su un livello più fine territorialmente. Nel complesso, come mostra la tabella seguente, sono stati individuati 11 indicatori per dare conto delle componenti della domanda regionale (Prospetto 3.1). Tutti i dati si riferiscono al periodo 2015-2019 e sono valori medi. Gli indicatori coprono diverse caratteristiche dell'economia regionale dal lato della

⁸⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/htec_esms_an3.pdf

domanda, ovvero consumi pubblici e privati, investimenti, esportazioni e importazioni.

Prospetto 3.1 - Le componenti della domanda aggregata: indicatori e fonti.

Indicatore	Unità di misura	Fonte	Periodo di riferimento
Propensione all'export di beni e servizi	% Pil	Elaborazioni su dati Annuario Istat-Ice	2015-2019
Indice di dipendenza economica (importazioni nette)	% Pil	Elaborazioni su dati Istat, Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo	2015-2019
Intensità di accumulazione del capitale	% Pil	Elaborazioni su dati Istat, Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo	2015-2019
Spesa per consumi privati	% Pil	Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali	2015-2019
Spesa per consumi pubblici	% Pil	Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali	2015-2019
Composizione settoriale dell'export di beni	% Export	Elaborazioni su dati Istat - CoeWeb	2015-2019
Composizione dell'export di prodotti manifatturieri secondo l'intensità tecnologica e di conoscenza	% Export manifatturiero	Elaborazioni su dati Istat - CoeWeb	2015-2019
Contributo delle importazioni nette alla crescita del Pil	Punti percentuali	Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali	2015-2019
Contributo degli investimenti alla crescita del Pil	Punti percentuali	Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali	2015-2019
Contributo dei consumi privati alla crescita del Pil	Punti percentuali	Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali	2017-2019
Contributo dei consumi pubblici alla crescita del Pil	Punti percentuali	Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali	2017-2019

3.2.2 I motori della crescita

La seconda dimensione del regime di crescita che si considera è quella dei “motori della crescita”: si tratta dunque di identificare un set di indicatori volto a misurare quali sono i settori che hanno rilievo nella struttura economica territoriale, partendo dal presupposto che questa presenta tratti distintivi che sono l'eredità dei lunghi percorsi storici che hanno segnato lo sviluppo italiano. Al fine di specificare meglio la specializzazione produttiva in relazione ai driver della crescita, si sono incluse variabili che tengono conto delle differenze strutturali settoriali tra i territori. A livello operativo, si considera la quota di valore aggiunto del settore sul totale, con riferimento ad alcune branche di attività della NACE (Rev2), in particolare:

- A, che comprende agricoltura, silvicoltura e pesca;
- C, che include l'industria manifatturiera (non sono incluse le costruzioni);

- G_I, in cui sono ricomprese attività dei servizi a basso valore aggiunto, e cioè commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e di ristorazione;
- J, servizi di informazione e comunicazione, una misura (anche se grezza) del livello di sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e l'informazione;
- K_N, che considera attività dei servizi in segmenti più alti, vale a dire le attività finanziarie e assicurative, attività immobiliari, attività professionali, scientifiche e tecniche, amministrazione e servizi di supporto.⁸⁷ Si tratta di un aggregato analogo a quello utilizzato nel Regional Competitiveness Index della Commissione Europea⁸⁸, qui identifica il segmento degli "high-end services";
- O_Q, che guarda ad attività principalmente riconducibili al settore pubblico e ai servizi alla persona, in particolare amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale.

Da questi indicatori si derivano i settori in cui si specializzano le economie regionali dal lato della produzione. I dati sono stati estratti ed elaborati a partire dal Datawarehouse dell'Istat I.Stat, che diffonde le stime relative ai conti territoriali.

Un altro indicatore fornito è quello relativo all'incidenza sul totale del cosiddetto valore aggiunto nell'economia non osservata (NOE) che include sia la componente sommersa sia quella illegale: secondo l'Istat "l'economia non osservata è costituita dalle attività produttive di mercato che, per motivi diversi, sfuggono all'osservazione diretta (...). Essa comprende, essenzialmente, l'economia sommersa e quella illegale." (Istat 2022:2).⁸⁹ È noto che l'Italia, al pari degli altri paesi mediterranei, è caratterizzata da un'enorme quota di componenti non osservate (Burrone, 2016), soprattutto nelle regioni meridionali, che ha ripercussioni rilevanti in termini di regimi di crescita. Come visto infatti, la presenza un rilevante sommerso economico ostacola politiche

⁸⁷ In particolare, il valore aggiunto nei settori assicurativo e finanziario potrebbe essere rilevante per indagare se esiste una relazione con i consumi delle famiglie, che potrebbe essere influenzata dalla facilità di accesso al credito.

⁸⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/regional-competitiveness_en

⁸⁹ Sempre secondo l'Istat, "le principali componenti dell'economia sommersa sono costituite dal valore aggiunto occultato tramite comunicazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi (sotto-dichiarazione del valore aggiunto) o generato mediante l'utilizzo di lavoro irregolare. Ad esso si aggiunge il valore dei fitti in nero, delle mance e una quota che emerge dalla riconciliazione fra le stime degli aggregati dell'offerta e della domanda (...). L'economia illegale include sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibite dalla legge, sia quelle che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati. Le attività illegali incluse nel Pil dei Paesi Ue sono la produzione e il commercio di stupefacenti, i servizi di prostituzione e il contrabbando di sigarette." (2022:2)

orientate verso la via alta alla competitività ed è più ampia nei contesti in cui si registra una maggiore presenza di attività ad alta intensità di lavoro (Burrone et al. 2020). Per questo indicatore si sono ricostruiti i valori dal 2015 al 2019 a partire dai dati diffusi annualmente dall'Istat nell'ambito dei conti territoriali e si è utilizzata la media del quinquennio. Infine, per completare il quadro, si sono inclusi anche alcuni indicatori relativi all'occupazione per tenere conto delle diverse specializzazioni: si considera quindi l'occupazione complessiva nel settore manifatturiero e dei servizi sul totale e, per cogliere meglio le specificità territoriali, l'occupazione nel settore manifatturiero ad alta e media tecnologia e nei servizi ad alta intensità di conoscenza sul totale settoriale. Come per l'export, anche in questo caso si fa riferimento alla classificazione settoriale elaborata in ambito europeo: i dati in questo caso sono stati estratti ed elaborati a partire dal Database Eurostat, in cui sono disponibili già riclassificati. Per il settore dei servizi si è scelto un sottogruppo dei knowledge intensive services (KIS), che comprende in particolare "High-tech knowledge intensive services"⁹⁰ e "Knowledge intensive market services"⁹¹. La scelta di restringere a questi due gruppi è dettata dall'inclusione nel più ampio settore dei KIS della Pubblica Amministrazione che, come esplicitato di seguito, viene analizzata separatamente. Completa infatti questa panoramica sull'occupazione un indicatore sulla rilevanza del lavoro nel settore pubblico: in questo caso si è scelto di non utilizzare l'approccio settoriale ma si sono presi in esame i dati raccolti dall'Istat nell'ambito del Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche relativi al 2017. È stato quindi costruito un indicatore dato dal rapporto fra il personale in servizio nelle unità locali delle istituzioni pubbliche (dipendente e non dipendente) e il totale degli occupati nello stesso anno. La fonte per gli occupati è in questo caso la Rilevazione sulle forze di lavoro condotta dall'Istat. Il quadro riassuntivo degli indicatori selezionati in questa dimensione del regime di crescita è presentato di seguito (Prospetto 3.2).

⁹⁰ Settori NACE: Motion picture, video and television programme production, sound recording and music publishing activities; Programming and broadcasting activities; Telecommunications; computer programming, consultancy and related activities; Information service activities; Scientific research and development.

⁹¹ Settori NACE: Water transport; Air transport; Legal and accounting activities; Activities of head offices, management consultancy activities; Architectural and engineering activities, technical testing and analysis; Advertising and market research; Other professional, scientific and technical activities; Employment activities; Security and investigation activities.

Prospetto 3.2 - I motori della crescita: indicatori e fonti

Indicatore	Unità di misura	Fonte	Periodo di riferimento
Composizione settoriale del valore aggiunto	% VA	Elaborazioni dati Istat, Conti territoriali	2015-2019
Valore aggiunto nell'economia non osservata (NOE)	% VA	Elaborazioni su dati Istat	2015-2019
Occupazione nel settore manifatturiero	%	Elaborazioni su dati Eurostat [htec_emp_reg2]	2015-2019
Occupazione nella manifattura a intensità tecnologica alta e medio-alta	% Manifattura	Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali	2015-2019
Occupazione nel settore dei servizi	%	Elaborazioni su dati Eurostat [htec_emp_reg2]	2015-2019
Occupazione nei servizi high-tech e nei servizi di mercato ad alta intensità di conoscenza	% Servizi	Elaborazioni su dati Eurostat [htec_emp_reg2]	2015-2019
Occupazione nel settore pubblico	%	Elaborazioni su dati Istat	2015-2019

3.3 Le configurazioni territoriali dei modelli di crescita: domanda aggregata e sistema produttivo

In questo paragrafo si presentano i risultati delle analisi effettuate sugli indicatori selezionati, offrendo una panoramica sulle principali caratteristiche a livello regionale delle componenti della domanda e dei motori della crescita.

3.3.1 La domanda aggregata

La prima dimensione su cui si concentra l'attenzione è quella relativa alla struttura della domanda aggregata. In particolare l'analisi è qui effettuata guardando alcune componenti del Pil come le esportazioni di beni e servizi, la quota di importazioni nette, gli investimenti e i consumi. L'obiettivo dell'analisi è cercare di cogliere le principali caratteristiche dei territori che influiscono sul modello di crescita e contribuiscono a formare il regime di crescita della regione.

Nel periodo 2015-2019 in Italia le esportazioni di beni e servizi sono pari al %30,6 del Pil italiano (Fig. 3.1). Emerge una variabilità territoriale estremamente elevata: le percentuali più alte di esportazioni, con valori superiori al 40% del Pil regionale si registrano in Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna (rispettivamente 45,8%, 41,9% e 41,2%). Percentuali di poco inferiori a questo primo gruppo ma di molto superiori alla media nazionale si registrano in Piemonte, Lombardia e Toscana: le esportazioni in beni e servizi valgono il 39,2%, il 37,2% e il 36,5% del Pil. La Basilicata è l'unica regione del Sud che si colloca sopra la media, con una propensione all'export pari al 30,9% del Pil. All'estremo opposto della distribuzione c'è la Calabria, con un

valore che supera di poco il 2%; anche il Molise mostra un livello di export molto basso, che non arriva al 10% del Pil. Le tre grandi regioni del Sud, Campania, Puglia e Sicilia, presentano valori pressoché identici e pari a circa il 12% del prodotto regionale; il livello è inferiore al 20% in Sardegna e Umbria; Liguria, Lazio, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige si collocano fra il 20,5% e 23,6% del Pil. Abruzzo e Marche, rispettivamente al 26,6% e al 29,7% si avvicinano alla media nazionale.

Nei territori questa fotografia delle relazioni e gli scambi con l'estero può essere analizzata insieme alla maggiore o minore capacità delle risorse interne di sostenere la domanda: i flussi di risorse per soddisfare i bisogni del territorio infatti non riguardano solo il resto del mondo ma anche gli scambi di merci e servizi con le altre aree del Paese. Se il fabbisogno di beni e servizi viene soddisfatto attraverso un ricorso più ampio a risorse non disponibili sul territorio regionale, si potrebbe essere in presenza di squilibri legati alla competitività o alla specializzazione della struttura produttiva che si traducono in una contrazione della produzione. La quota di importazioni nette (pari al saldo netto dello scambio di merci e servizi con l'estero e con il Centro-Nord) sul Pil in Italia presenta un valore negativo, quindi gli scambi a livello nazionale rappresentano un "attivo": questo risultato a livello nazionale è però frutto di forti deficit nell'interscambio in alcuni territori che segue il gradiente Nord-Sud in modo netto. In Calabria si ha un grado di dipendenza economica pari nel periodo 2015-2019 al 37,2% del Pil, in Sicilia il deficit scende ma comunque raggiunge il 26,6%, in Molise e Sardegna supera il 20% (22,6% e 20,5% rispettivamente). Per contro, in Lombardia siamo in presenza di un valore negativo pari al 15,9%. La seconda regione per grado di "indipendenza" economica è il Lazio: in questo territorio come visto non si ha un valore elevato dell'export sul Pil: nel complesso tuttavia rispetto al resto del Paese sono molto alti gli scambi di servizi con l'estero, che arrivano quasi a equivalere quelli di beni. Emilia-Romagna e Veneto, presentano valori negativi di un certo peso, mentre sono più vicini a un saldo nullo la Liguria e le Marche. L'indice di dipendenza più alto fra le regioni con una più marcata tendenza all'export si osserva in Basilicata.

Gli investimenti mostrano una minore variabilità a livello regionale: la media italiana per il periodo 2015-2019 è pari al 17,8% del PIL, i valori variano dal 21,9% del Trentino-Alto Adige al 15,1% della Sicilia. Quello dell'accumulazione del capitale come visto rappresenta un aspetto peculiare delle regioni meridionali, dove il processo di accumulazione è stato trainato dallo Stato: le regioni di questa ripartizione in cui l'investimento in rapporto al prodotto regionale è più elevato della media sono Basilicata, Abruzzo e Molise, in cui come si vedrà più avanti esiste un tessuto

industriale più sviluppato che nelle altre regioni. Negli altri territori del Mezzogiorno le politiche di austerità hanno limitato fortemente gli investimenti pubblici, limitando quindi il processo di accumulazione. Fra i territori del Nord invece un livello di intensità di accumulazione più basso è osservabile in Lombardia (17,4%); tutte le regioni del Centro a eccezione, anche se di poco, dell'Umbria sono sotto la media.

È la spesa per consumi quella più rilevante nel Pil italiano, come già indicato dalla letteratura questa componente è infatti il principale driver della crescita. In termini di prezzi correnti, la spesa per consumi delle famiglie e delle istituzioni non profit al servizio delle famiglie ha contribuito al 61,4% del Pil italiano, mentre la quota della spesa delle amministrazioni pubbliche è stata di quasi il 19%. Tra le regioni italiane emerge abbastanza chiaramente un gradiente Nord/Sud, anche se non mancano le eccezioni. Alcune regioni come Sicilia, Sardegna, Puglia e Molise superano il 70% in termini di consumi privati sul Pil: in Calabria si arriva all'83,2%. Valori superiori alla media negli altri territori sono rilevabili soprattutto fra le regioni del Centro, con l'eccezione del Lazio, mentre al Nord sono Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria (di pochissimo sopra la media il Friuli-Venezia Giulia) a presentare una quota maggiore di consumi sul Pil. I consumi pubblici confermano questa geografia: un peso più elevato si osserva in tutte le regioni del Sud ma si registra anche in questa ripartizione una grande variabilità, con valori che oscillano dal 38% della Calabria al 21,9% dell'Abruzzo. Al Nord sono invece le regioni autonome a presentare valori superiori alla media nazionale, più circoscritti e prossimi alla media in Friuli-Venezia Giulia e Trentino, più alti e paragonabili a quelli del Sud in Valle d'Aosta.

Figura 3.1 - Componenti della domanda aggregata per regione. %PIL.
Valori medi 2015-2019 a prezzi correnti

Regione	Esportazioni (beni e servizi)	Grado di dipendenza economica	Intensità di accumulazione del capitale	Consumi privati	Consumi PA
Piemonte	39,2	3,7	21,2	65,0	17,3
Valle d'Aosta	22,3	13,1	19,2	66,5	27,9
Lombardia	37,2	-15,9	17,4	53,6	12,9
Liguria	20,5	-0,3	18,0	64,1	18,1
Trentino Alto Adige/Südtirol	23,6	-2,0	21,9	56,0	20,0
Veneto	42,9	-6,5	19,0	58,7	15,5
Friuli-Venezia Giulia	45,8	0,9	19,4	61,6	19,4
Emilia-Romagna	41,2	-7,1	19,1	58,9	14,9
Toscana	36,5	-2,2	16,5	63,6	17,5
Umbria	18,7	7,5	17,9	67,2	22,2
Marche	29,7	0,2	15,8	64,2	19,8
Lazio	21,1	-12,6	16,8	55,0	15,9
Abruzzo	26,6	4,3	19,3	63,1	21,9
Molise	9,4	22,6	19,0	72,5	30,4
Campania	12,1	12,2	16,4	67,5	28,0
Puglia	12,1	17,6	16,4	72,7	28,4
Basilicata	30,9	11,4	20,5	62,9	26,5
Calabria	2,4	37,2	15,9	83,2	38,0
Sicilia	12,3	26,6	15,1	78,1	33,6
Sardegna	17,7	20,5	17,0	73,4	30,2
Italia	30,6	-1,8	17,8	61,4	18,9

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Istat-Ice

I primi risultati sulla composizione della domanda aggregata mostrano già alcuni tratti dei driver che guidano la crescita economica: se l'orientamento ai consumi ricalca quanto già messo in luce dalla letteratura, un'analisi più approfondita delle esportazioni consente di delineare anche fra i territori più aperti al commercio internazionale eventuali differenze. Nell'analisi di Baccaro sui modelli di crescita dei paesi mediterranei (2021) infatti viene presa in esame non solo la propensione a esportare, ma si tratteggia anche cosa viene esportato. Non è qui possibile replicare l'analisi, dal momento che i dati disponibili a livello sub-nazionale non coprono gli stessi ambiti. Si considera solo la composizione delle esportazioni di beni: le merci esportate rappresentano infatti circa il 25% del Pil e oltre l'80% del totale delle esportazioni a livello nazionale.⁹²

Considerando il livello settoriale, le esportazioni di beni dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, estrattivi e manifatturieri, coprono il 98% delle esportazioni complessive (Fig. 3.2). Scorrendo i dati relativi alla quota di export, chiaramente emerge la vocazione italiana a esportare prodotti delle attività manifatturiere, che rappresentano il 96% delle esportazioni. Dentro questa sostanziale uniformità si possono però osservare alcune differenze, utili a caratterizzare successivamente il modello e il regime di crescita. Al di là infatti del differente peso sull'economia

⁹² Nostre elaborazioni a partire dai dati Istat-Ice.

regionale, già visto in precedenza, emerge una più marcata vocazione manifatturiera in alcune regioni esportatrici rispetto ad altre. Considerando le regioni che esportano una quota di Pil maggiore della media nazionale, ovvero Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana e Basilicata si distingue infatti molto chiaramente che in tutte queste regioni si conferma il primato dei prodotti della manifattura tranne che in Basilicata, in cui si ha una quota di export significativa di prodotti dell'estrazione di cave e miniere data dalla presenza di importanti giacimenti petroliferi. Molise, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, presentano invece una quota più alta di export nei prodotti agricoli: si tratta quindi di regioni in cui non solo si esporta di meno, ma con uno sbilanciamento più accentuato sul settore primario. Alla luce della letteratura già esaminata sulle tappe dello sviluppo economico regionale, permane quindi ancora una certa componente agricola nel mezzogiorno che ha ricadute sul regime di crescita.

Figura 3.2 - Composizione settoriale dell'export di beni per regione. % Export totale di beni. Valori medi 2015-2019

Regione	Prodotti dell'agricoltura, silvicoltura e pesca	Prodotti dell'estrazione di cave e miniere	Prodotti delle attività manifatturiere
Piemonte	1,0	0,1	98,1
Valle d'Aosta	0,1	0,1	98,8
Lombardia	0,4	0,2	97,7
Liguria	4,3	0,1	91,3
Trentino Alto Adige/Südtirol	8,4	0,3	89,8
Veneto	1,6	0,1	97,3
Friuli-Venezia Giulia	1,0	0,1	98,3
Emilia-Romagna	1,6	0,0	97,6
Toscana	0,8	0,7	97,4
Umbria	4,2	0,1	95,3
Marche	1,0	0,1	98,4
Lazio	1,4	0,2	96,2
Abruzzo	0,8	0,3	98,7
Molise	0,9	0,7	98,2
Campania	4,6	0,0	94,3
Puglia	9,2	0,2	90,0
Basilicata	1,3	4,5	94,1
Calabria	10,3	0,1	83,5
Sicilia	6,4	0,5	92,7
Sardegna	0,3	1,1	97,8
Italia	1,6	0,3	96,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Un ulteriore elemento per raffinare questa analisi dell'export come driver di crescita nei territori è individuabile attraverso la riclassificazione delle esportazioni (sempre relativamente alle merci) nei settori manifatturieri in base all'intensità tecnologica delle produzioni. Le esportazioni manifatturiere sono state quindi disaggregate nelle sottosezioni Ateco, che hanno consentito di arrivare a una classificazione delle esportazioni dei prodotti manifatturieri ad alta, medio-alta, medio-bassa e bassa

intensità tecnologica. Una collocazione nella fascia alta o bassa di prodotti esportati ha infatti ricadute diverse, soprattutto se si considera la “forzatura” del modello di crescita europeo verso le esportazioni e gli scenari tratteggiati in precedenza rispetto alla competizione fra i paesi alla periferia dell’Europa: i mediterranei e quelli dell’Est. Prima di entrare nel merito dei risultati, occorre sottolineare che guardare la composizione in questi termini prescinde dalla rilevanza che il settore ha in termini di Pil. Occorre sempre infatti considerare quanto riportato in precedenza sui divari in termini di propensione a esportare, per questo motivo nella descrizione dei risultati si tratteranno come un caso a parte le regioni con alta propensione all’export (in base alla Fig. 3.1 con un valore dell’export sul Pil maggiore della media nazionale, la colonna grigia), e più orientate alla manifattura (in base alla Fig. 3.2, colonna arancione), commentando eventuali casi degni di nota in modo più puntuale.

Fatte queste premesse, in Italia la quota più alta di export di prodotti manifatturieri ricade nel profilo a medio-alta intensità tecnologica (42,5%). La somma fra questa componente e quella alta supera il 50% dell’export manifatturiero totale. Fra i prodotti a contenuto tecnologico più basso si osserva una preponderanza di quelli a bassa intensità rispetto alla medio-bassa. Entrando più nel dettaglio, fra le regioni con una quota di export rispetto al Pil e nel manifatturiero più alta, in Lombardia si osserva una quota di prodotti altamente tecnologici più rilevante rispetto alla media nazionale, un livello simile per i prodotti medio-alti e medio bassi ed è quindi molto più bassa la quota nel segmento basso; Piemonte ed Emilia-Romagna hanno una predominanza di prodotti a medio-alta tecnologia. Il Friuli-Venezia Giulia presenta percentuali più rilevanti nei settori medi e in misura maggiore in quello medio-basso; in Veneto e Toscana invece la manifattura esporta in misura più rilevante prodotti a basso contenuto tecnologico. Il Lazio è la regione in cui si ha un livello più elevato di export ad alta tecnologia sul totale regionale. Quasi il 48% dell’export laziale è classificato entro questa categoria: il risultato non stupisce se si considera che ricadono sotto questa classificazione i prodotti farmaceutici, in cui questa regione ha una forte specializzazione produttiva. I prodotti della manifattura esportati dalla Basilicata, che va ricordato ha un export sul Pil elevato ma una quota pi bassa della media nel manifatturiero (data la grande rilevanza delle esportazioni di materie prime), sono quasi esclusivamente a contenuto tecnologico medio-alto. Fra i casi intermedi invece sono le Marche a presentare un valore sopra la media; appare interessante anche il caso di Campania e Puglia che, pur non avendo una quota di export elevata, esportano una quota maggiore rispetto alla media di prodotti ad alta tecnologia. Nel sottogruppo

delle regioni che esportano poco in rapporto al Pil si distingue il Molise, con una quota nella manifattura a medio-alta tecnologia pari al 59,2% del totale. Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna appaiono accomunate invece da una quota alta del proprio export nella fascia medio-bassa; in particolare quasi il 90% delle esportazioni sarde ricade in questa fascia.

Figura 3.3 - Composizione dell'export manifatturiero in base al contenuto tecnologico per regione. % Export totale di beni manifatturieri. Valori medi 2015-2019

Regione	Alta	Medio-alta	Medio-bassa	Bassa
Piemonte	4,3	53,8	15,4	26,5
Valle d'Aosta	0,9	19,7	63,1	16,2
Lombardia	10,5	44,8	22,0	22,6
Liguria	5,4	52,3	30,3	12,0
Trentino Alto Adige/Südtirol	3,0	45,9	16,6	34,4
Veneto	2,7	36,0	17,2	44,0
Friuli-Venezia Giulia	5,7	46,1	26,3	22,0
Emilia-Romagna	4,9	52,4	17,7	25,0
Toscana	7,4	28,4	15,7	48,5
Umbria	4,4	31,5	27,7	36,4
Marche	16,4	32,7	17,6	33,3
Lazio	47,9	29,0	11,8	11,3
Abruzzo	6,3	64,8	13,3	15,5
Molise	1,0	59,2	17,3	22,5
Campania	12,5	29,8	15,5	42,2
Puglia	15,6	42,5	14,6	27,3
Basilicata	6,9	86,0	2,4	4,7
Calabria	1,9	44,3	16,3	37,6
Sicilia	8,8	15,8	66,4	9,0
Sardegna	0,4	6,0	88,9	4,6
Italia	9,2	42,5	20,2	28,1

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Per avere una prospettiva diversa sui driver della crescita, accanto alla struttura delle componenti della domanda aggregata si può guardare quanto queste contribuiscano alla crescita del Pil. Si utilizzano qui i contributi alla crescita delle diverse componenti già esaminate: i consumi privati e pubblici, le importazioni nette, gli investimenti (medie 2015-2019).⁹³ Tuttavia per comprendere meglio la performance dell'economia regionale, prima di esaminare i contributi vale la pena soffermarsi brevemente sul tasso di crescita del Pil reale nelle regioni italiane negli anni dal 2015 al 2019 (Fig. 3.4).⁹⁴ Come visto infatti l'economia italiana negli ultimi decenni ha mostrato segni di stagnazione: il punto in questo caso è capire se questa stagnazione è in qualche modo uniforme fra i territori o ci sono differenze. Questi dati forniscono un'istantanea sulla performance economica dei vari territori nei singoli anni e nel

⁹³ Non si è qui considerato il contributo delle scorte, che è stato comunque elaborato: i livelli dei contributi sono trascurabili in tutte le regioni.

⁹⁴ Si ricorda che i contributi di cui si vedrà il dettaglio più avanti sono calcolati a partire dai prezzi all'anno precedente, mentre le variazioni del Pil sono qui a prezzi concatenati (2015).

complesso del quinquennio. Nel complesso, nel periodo 2015-2019 il Pil reale in Italia è cresciuto a un tasso medio dell'1,1%. Nel periodo considerato, che segna l'inizio dell'uscita dalla doppia crisi, la crescita è stata più elevata nel 2017: rispetto all'anno precedente infatti si registra una variazione del Pil dell'1,7%. A partire da questo "picco", il 2018 e il 2019 hanno segnato il ritorno alla stagnazione. Nel quinquennio preso in considerazione, il tasso di crescita medio annuo del Pil è stato più alto rispetto al valore nazionale in otto regioni del Centro-Nord: la performance economica migliore si registra in Trentino-Alto Adige (+1,9%), Lombardia e Toscana (+1,5%), Veneto ed Emilia-Romagna (+1,4%), Molise, Piemonte e Lazio (+1,2%). La Calabria e la Sicilia presentano un Pil in calo (-0,3% e -0,1%), la Sardegna un tasso di crescita medio nullo. Ristagnano le economie di Valle d'Aosta, Liguria, Abruzzo, Umbria, Puglia e Campania, con valori compresi fra +0,3% e +0,6%. Marche, Basilicata e Friuli-Venezia Giulia presentano valori vicini alla media.

Tabella 3.1 - Variazioni annuali e tasso di crescita medio annuo del Pil reale per regione. Valori concatenati al 2015. Anni 2015-2019

Regione	2015	2016	2017	2018	2019	Tasso 2015-2019
Piemonte	1,2	1,3	2,9	1,0	-0,5	1,2
Valle d'Aosta	-1,3	-2,0	2,4	1,0	-0,3	0,3
Lombardia	0,9	1,9	2,1	1,7	0,2	1,5
Liguria	-0,3	0,5	1,3	-0,7	0,3	0,4
Trentino Alto Adige/Südtirol	0,6	1,2	1,6	3,3	1,5	1,9
Veneto	1,2	1,8	2,2	0,7	0,9	1,4
Friuli-Venezia Giulia	1,9	-0,2	1,8	1,6	0,9	1,0
Emilia-Romagna	0,5	1,7	2,3	1,4	0,1	1,4
Toscana	-0,1	0,8	1,4	1,2	2,6	1,5
Umbria	2,8	-0,8	1,5	2,1	-0,4	0,6
Marche	-0,5	0,6	1,8	0,6	0,5	0,9
Lazio	-0,3	2,8	0,9	0,3	0,7	1,2
Abruzzo	-0,1	0,3	0,7	-0,1	0,6	0,4
Molise	1,7	0,5	1,7	1,1	1,3	1,2
Campania	1,7	0,4	1,0	0,4	0,7	0,6
Puglia	1,1	0,7	0,7	1,0	0,0	0,6
Basilicata	8,9	2,3	0,5	2,8	-1,4	1,0
Calabria	1,7	-0,7	0,5	-1,0	-0,1	-0,3
Sicilia	0,4	0,2	0,6	-1,0	-0,1	-0,1
Sardegna	2,4	-2,2	0,7	0,2	1,3	0,0
Italia	0,8	1,3	1,7	0,9	0,5	1,1

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali

I dati relativi al Pil mostrano chiaramente che la ripresa italiana nel post-crisi è stata piuttosto debole e asimmetrica nei territori. Quali componenti hanno contribuito alla

(poca) crescita? Come già detto, i contributi riguardano l'importanza relativa dei driver della domanda alla crescita del Pil (Fig. 3.4). A livello nazionale, il contributo delle importazioni nette (import - export) è stato positivo (+0,2 p.p.). Va ricordato che nella contabilità territoriale un contributo positivo delle importazioni nette indica un deficit complessivo di domanda estera. La spesa per consumi privati ha contribuito positivamente alla crescita del PIL (+0,8 p.p.), mentre il contributo dei consumi pubblici è stato trascurabile. Gli investimenti hanno contribuito positivamente alla crescita del PIL (+0,5 p.p.) anche se in misura minore rispetto ai consumi privati. Si conferma dunque un'economia in cui sono i consumi privati il driver della crescita: tuttavia questo driver non riesce a sostenere che un livello modesto di crescita del Pil. Considerando insieme il contributo di consumi e investimenti si configura per l'Italia un modello trainato dalla domanda interna, come mostra anche il contributo positivo delle importazioni nette, segno che la domanda estera non rappresenta un driver. Scendendo nel dettaglio regionale si osservano tuttavia delle differenze (Fig. 3.4): il contributo delle importazioni nette è negativo in Lombardia, Toscana, Molise e Basilicata, segno di un'importanza relativa maggiore dell'export. Ovviamente la diversa importanza relativa di queste economie regionali rispetto alla crescita del Paese va tenuta in considerazione: per fare un esempio, anche se la componente export di Molise e Basilicata ha contribuito molto alla crescita regionale, non impatta sul profilo di crescita nazionale essendo queste economie (e il loro export) troppo piccoli. Piemonte ed Emilia-Romagna presentano valori prossimi allo zero, scostandosi leggermente quindi dalla media italiana. Il contributo più elevato dei consumi privati si osserva in Basilicata, Sardegna, Molise, Lazio, Umbria e Piemonte (1 e 0,9 p.p.), mentre quello degli investimenti è particolarmente alto in Trentino-Alto Adige, Liguria e Veneto, negativo in Calabria.

Figura 3.4 - Contributo di importazioni nette, investimenti, consumi pubblici e privati alla crescita del Pil per regione.
Punti percentuali. Valori medi 2015-2019

Regione	Importazioni Nette	Investimenti	Consumi Privati	Consumi PA
Piemonte	0,1	0,5	0,9	0,1
Valle d'Aosta	0,9	0,1	0,8	0,0
Lombardia	-0,2	0,5	0,7	0,0
Liguria	1,2	0,9	0,7	0,1
Trentino Alto Adige/Südtirol	0,3	1,0	0,7	0,2
Veneto	0,3	0,8	0,8	0,1
Friuli-Venezia Giulia	0,3	0,5	0,7	0,0
Emilia-Romagna	0,0	0,5	0,7	0,0
Toscana	-0,1	0,2	0,8	0,1
Umbria	0,3	0,4	0,9	0,0
Marche	0,9	0,5	0,6	0,1
Lazio	0,2	0,3	0,9	0,1
Abruzzo	0,6	0,3	0,7	0,1
Molise	-1,0	0,2	0,9	0,9
Campania	0,3	0,6	0,7	0,1
Puglia	0,3	0,4	0,7	0,2
Basilicata	-1,7	0,2	1,0	0,2
Calabria	0,6	-0,4	0,8	0,1
Sicilia	0,8	0,3	0,7	0,2
Sardegna	0,2	0,0	1,0	0,4
Italia	0,2	0,5	0,8	0,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali

I consumi pubblici contribuiscono in misura molto ridotta, come si può vedere dalla figura precedente; fa eccezione il Molise, dove il contributo dei consumi pubblici è ampiamente negativo e pari a quello dei consumi privati: di fatto il contributo dei consumi è nullo in questa regione. Un contributo negativo dei consumi pubblici più rilevante si registra anche in Sardegna. Naturalmente occorre tenere presente che l'analisi dei contributi così realizzata non rispecchia in pieno la crescita dei territori che, come visto, è stimata attraverso l'uso dei valori concatenati, che depurano gli aggregati contabili da effetti legati ad aumenti dei prezzi.

Questa prima analisi permette di individuare alcune configurazioni dei modelli di crescita regionali. Tirando le fila, l'Italia anche nel periodo post-crisi non mostra un livello di crescita particolarmente alto: la fase di stagnazione in cui il Paese è intrappolato non sembra essere finita. La "ripresina" del 2015 già nel 2018 cominciava a esaurire i suoi effetti. A livello regionale si osservano delle differenze: il segno negativo nel tasso di crescita di due regioni del Sud, il fatto che la crescita sia stata maggiore, anche se non eclatante, prevalentemente al Nord e al Centro, con poche eccezioni, il ritorno a tassi di crescita inferiori all'unità. Analizzando le componenti della domanda, si conferma a livello nazionale il modello di crescita trainato dalla domanda interna, anche se si possono osservare alcune differenze territoriali, in particolare lo sbilanciamento più marcato di alcuni territori verso i consumi, con una

rilevanza maggiore della componente pubblica, la maggiore o minore dipendenza dalle risorse esterne al territorio, la maggiore propensione all'export verso l'estero e la sua diversa composizione in termini di intensità tecnologica, la differente capacità di accumulazione del capitale, su cui ancora una volta incide il diverso peso dell'attore pubblico.

3.3.2 I motori della crescita

La seconda dimensione che identifica i regimi di crescita è quella relativa ai motori della crescita, in cui si mettono in luce le diverse specializzazioni produttive, cruciali per la crescita tanto quanto le componenti della domanda aggregata. Con la fine del Fordismo non si osserva soltanto la fine della crescita guidata dai salari, che influirà dal lato della domanda, ma si assiste anche a un processo molto marcato di deindustrializzazione e alla transizione verso un'economia basata sui servizi, che richiede una nuova organizzazione dell'offerta. L'adattamento a questo scenario post-industriale implica una scelta su quali vocazioni dei sistemi produttivi valorizzare e come creare nuove opportunità di crescita: migliorare la qualità dei prodotti e i processi industriali, specializzandosi su produzioni ad alto valore aggiunto, può rendere un'economia più competitiva sui mercati globali; investire su servizi ad alta intensità di conoscenza anziché su settori del basso terziario comporta notevoli differenze in termini di produttività. Per i territori, analizzare i settori in cui si specializza la produzione è quindi una questione molto rilevante per individuare le ricadute in termini di crescita. In questa sezione si analizzeranno alcuni indicatori relativi al valore aggiunto e all'occupazione su base settoriale per cercare di individuare come sono specializzati i sistemi produttivi delle regioni italiane e quali sono i motori della crescita.

Gli indicatori strutturali relativi alla composizione del valore aggiunto consentono una prima fotografia delle caratteristiche dei territori (Fig. 3.5). Il profilo del valore aggiunto prodotto a livello nazionale evidenzia chiaramente come l'agricoltura non sia più il settore economico principale. A livello regionale emergono alcune specificità: si osserva che le regioni del Sud presentano tutte un livello di valore aggiunto superiore alla media, particolarmente elevato in Molise, dove vale il 5,5% del valore aggiunto totale, ma anche in Basilicata e Calabria (5,1%). Per il Nord è invece il Trentino-Alto Adige a marcare la differenza: questo territorio presenta, insieme alla Sardegna, un valore aggiunto nel settore primario pari al 4,5% del totale. Il valore aggiunto nel settore manifatturiero nel periodo 2015-2019 rappresenta il 16,5% del

totale a livello nazionale. Non sorprende che le quote più elevate si registrino nelle regioni industriali del Centro-Nord fra il vecchio triangolo industriale (senza la Liguria) e la terza Italia, come il Veneto (25%), l'Emilia-Romagna (24,8%), le Marche (23,7%), il Piemonte e il Friuli-Venezia Giulia (rispettivamente 21,7% e 21,6%) e la Lombardia (20,4%). All'opposto, meno del 4% del valore aggiunto della Calabria è prodotto nella manifattura. Sicilia, Sardegna e Lazio presentano valori simili e si collocano circa al 6% del valore aggiunto. Tra le regioni del Sud, l'Abruzzo è l'unica con un livello superiore a quello nazionale (17,6%).

Il settore dei servizi non è qui considerato nella sua interezza ma è stato disaggregato per tenere conto delle diverse configurazioni che l'economia dei servizi può assumere, partendo dal presupposto che nei settori del basso terziario, come il commercio, la ristorazione, i trasporti, il turismo, i livelli di produttività ma anche salariali sono più bassi mentre nella coda alta del terziario avanzato, come il settore ICT, la finanza, le banche e le assicurazioni, si hanno lavori più produttivi e remunerati. Nel primo settore si osserva una variabilità poco accentuata, probabilmente spiegabile con una forte vocazione nazionale verso i servizi di alloggio e di ristorazione, dettati da un ampio flusso turistico. Se in Italia il 21,2% del valore aggiunto è prodotto in questi settori, livelli più alti si registrano in Liguria (26,8%), Campania, Calabria e Trentino-Alto Adige. I valori minimi si osservano in Basilicata, Molise, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte. Il settore dei servizi di informazione e comunicazione (ICT) non ha un peso molto rilevante nel valore aggiunto nazionale, di cui rappresenta poco meno del 4%. D'altro canto l'Italia non spicca per la sua posizione particolarmente brillante nelle varie classifiche sull'economia e la società della conoscenza come il Digital Economy & Society Index⁹⁵. Le uniche tre regioni in cui si osservano valori più alti della media sono il Piemonte (4,6% del valore aggiunto totale), la Lombardia (5%) e soprattutto il Lazio, in cui la quota è oltre il doppio della media nazionale e pari al 7,9% del valore aggiunto regionale. Il livello è invece meno della metà in Basilicata, Abruzzo, Calabria, Umbria, Molise. La quota di valore aggiunto generata dai segmenti più alti del settore dei servizi, e cioè l'ambito finanziario e assicurativo, delle consulenze professionali e delle attività scientifiche e tecniche, amministrazione e servizi di supporto è superiore alla media italiana (8,4%) in pochissime regioni. Si tratta fondamentalmente dello stesso gruppo orientato ai servizi ICT, con in testa la Lombardia e il Lazio (32% e 31,6% rispettivamente), a cui si

⁹⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

aggiungono la Liguria e la Toscana (30,3% e 29,1%). Il Piemonte mostra un valore sostanzialmente in linea con la media (28,3%). Anche all'altro estremo della distribuzione si osservano le stesse regioni: Basilicata, Molise, Calabria e Abruzzo. In questo caso però la Basilicata spicca per un valore particolarmente basso, che non arriva al 20% del valore aggiunto regionale. Infine, è guardando ad attività principalmente riconducibili al settore pubblico e ai servizi pubblici e alla persona, come istruzione, sanità e assistenza sociale, che si rivelano nette differenze fra le regioni: se in Italia il 16,7% del valore aggiunto si produce in questi settori (un valore molto vicino a quello della manifattura), questa quota sale al 28,5% in Calabria, circa 2,6 volte più alta di quella Lombarda, supera il 27% in Sicilia e Molise e arriva al 26,6% in Sardegna. I valori più bassi si osservano in questo caso in Lombardia (11%), Veneto ed Emilia-Romagna (12,5%) e Piemonte (13,9%). Vale la pena osservare che le regioni autonome del Nord presentano tutte valori superiori alla media.

Figura 3.5 - Composizione del valore aggiunto per regione in alcuni settori.
Valori percentuali. Valori medi 2015-2019

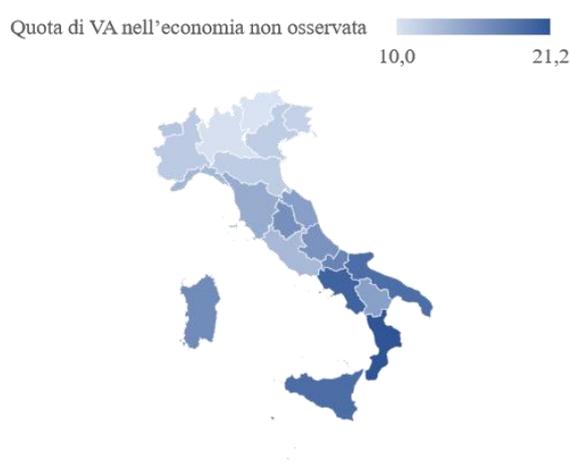
Regione	VA agricoltura, silvicoltura e pesca	VA Manifattura	VA Commercio, trasporti, turismo	VA Servizi ICT	VA Servizi tecnici e professionali	VA PA
Piemonte	1,7	21,7	19	4,6	28,4	13,9
Valle d'Aosta	1,2	6,9	22	2,3	27,1	23,9
Liguria	1,1	10,5	27	2,3	30,3	16,2
Lombardia	1,1	20,4	21	5,0	32,0	11,0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	4,5	12,1	24	2,2	25,1	19,1
Veneto	2,1	25,0	22	2,5	26,0	12,5
Friuli-Venezia Giulia	1,9	21,6	18	2,6	26,7	18,5
Emilia-Romagna	2,5	24,8	20	2,7	27,3	12,5
Toscana	2,3	18,1	22	2,4	29,1	14,9
Umbria	2,8	16,6	21	1,8	26,2	18,0
Marche	1,9	23,7	20	2,1	26,0	15,9
Lazio	1,1	6,1	20	7,9	31,6	20,0
Abruzzo	2,9	17,6	19	1,6	24,5	22,0
Molise	5,5	11,1	18	1,8	23,6	27,6
Campania	2,5	10,0	25	2,7	25,3	22,9
Puglia	4,2	9,9	22	2,1	25,8	23,4
Basilicata	5,1	15,6	17	1,5	19,8	21,1
Calabria	5,1	3,8	24	1,7	24,0	28,5
Sicilia	4,1	5,6	22	2,0	26,9	27,7
Sardegna	4,5	5,9	22	2,3	25,2	26,6
ITALIA	2,2	16,5	21,2	3,7	28,4	16,7

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali

Infine, la distribuzione del valore aggiunto generato nell'economia non osservata non lascia spazio a sorprese: oltre il 21% del valore aggiunto totale in Calabria è attribuibile all'economia sommersa e illegale, in Campania si arriva al 20%; valori appena inferiori a questa soglia si osservano in Sicilia (19,3%) e Puglia (19,2%). Questo gruppetto stacca le altre regioni meridionali e soprattutto mostra grandi differenze con

i territori in cui si riscontrano i valori più bassi, come il Trentino-Alto Adige e la Lombardia, in cui il peso dell'economia non osservata è pari al 10% circa del valore aggiunto. Questa elevata presenza del sommerso ha grande rilievo anche in termini di mercato del lavoro: secondo i dati del Rapporto Svimez 2021 relativi al 2018, la quota di occupati non regolari si attesta al 10% al Nord, al 13,3% al Centro e al 17,9% del totale nel Mezzogiorno. In particolare in Calabria gli occupati non regolari sono il 22,1% degli occupati e in Campania quasi un lavoratore su 5. Fra le regioni meridionali presentano livelli meno importanti, ma comunque elevati, la Basilicata e l'Abruzzo: in queste regioni la quota di lavoro non regolare è inferiore al 15% e si colloca su livelli più bassi di quelli registrati nel Lazio (Svimez 2021).

Figura 3.6 - Incidenza dell'economia non osservata sul valore aggiunto totale.
Valori percentuali. Valori medi 2015-2019



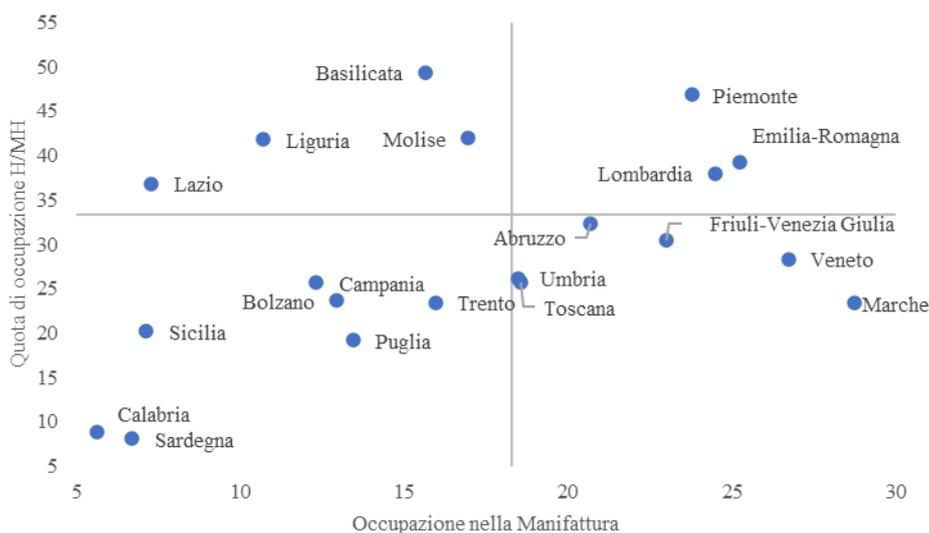
Fonte: Elaborazioni su dati Istat

L'ultimo gruppo di indicatori riguarda l'occupazione. Da un lato, si misura la quota di occupati nel settore manifatturiero e, tra questi, quelli impiegati in attività manifatturiere ad alto o medio-alto contenuto tecnologico. Se il primo indicatore rende conto del peso dell'occupazione nel settore, il secondo ci permette di valutare quanto la specializzazione occupazionale sia più o meno competitiva. Per questo motivo, l'importanza del settore e la sua specializzazione saranno considerate allo stesso tempo (Fig. 3.7). Nel periodo 2015-2019 la regione in cui la quota di occupati nel settore manifatturiero è più alta sono le Marche (28,7% contro il 18,3% in Italia), ma allo stesso tempo in questa regione l'occupazione nei settori ad alta e media tecnologia è bassa rispetto alla media (23,4% contro 33,4%). Una configurazione simile si ha in Veneto (26,7% e 28,3%), Friuli-Venezia Giulia (23% e 30,5%) e Abruzzo (20,7% e 32,3%).

All'estremo opposto troviamo la Basilicata, dove il peso dell'occupazione nella manifattura sul totale è inferiore alla media (15,6%) ma la quota di addetti manifatturieri impegnati nei settori tecnologici è la più alta del Paese e pari a quasi la metà dell'occupazione settoriale (49,4%). Un profilo simile si registra in Molise (16,9% e 41,9%), Liguria (10,7% e 41,8%) e Lazio (7,3% e 36,8%). Le regioni che presentano valori elevati per entrambi gli indicatori, segno di una specializzazione forte su settori alti sono Emilia-Romagna (25,2% e 39,3% nella manifattura a alta e medio-alta tecnologia), Lombardia (24,5% e 38%) e Piemonte (23,8% e 46,8%). Le grandi regioni del Sud, insieme alle Provincia Autonoma di Bolzano e Trento, presentano tutte un peso basso sia della manifattura sia della quota in settori alti e medio-alti; Umbria e Toscana sembrano formare un piccolo cluster a sé stante, con un'incidenza del settore più vicino ai valori medi.

Figura 3.7 - Quota di occupati nella manifattura (asse x) e quota di occupati nella manifattura ad alta e medio-alta intensità tecnologica.

Valori percentuali. Valori medi 2015-2019

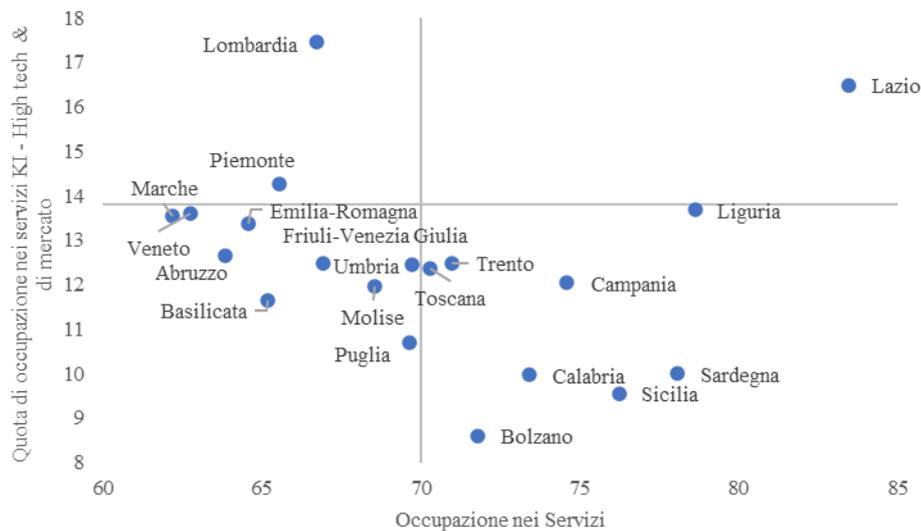


Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

Procedendo in modo analogo per l'incidenza di occupati nei servizi e il peso relativo nei servizi del segmento alto (servizi "knowledge intensive" ad alta tecnologia e di mercato) sull'occupazione settoriale, si osserva innanzitutto il posizionamento del Lazio, l'unica regione in cui un'occupazione nei servizi molto elevata si accompagna a una specializzazione ad alta intensità di conoscenza e tecnologia. Tra le regioni in cui a nonostante una minore quota di occupati nei servizi rispetto alla media corrisponde una maggiore specializzazione in questi settori avanzati spicca ancora la Lombardia;

in misura minore, e molto più vicini alla media si collocano Piemonte; Marche, Veneto ed Emilia-Romagna. Alta occupazione nei servizi ma senza una specializzazione in quelli alla frontiera caratterizza un gruppo di regioni composto da Sardegna, Sicilia, Calabria e Campania, insieme alla Provincia Autonoma di Bolzano.

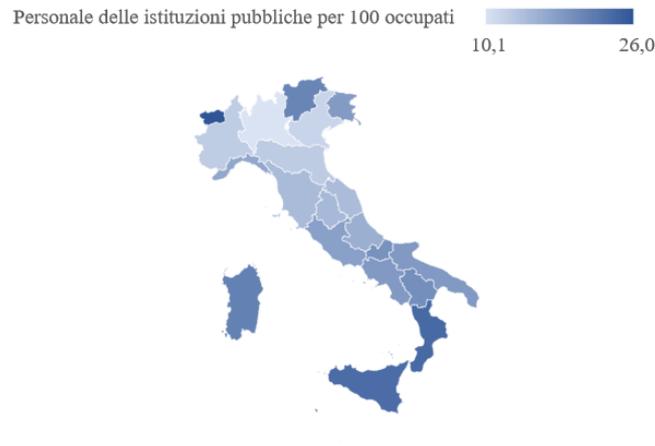
Figura 3.8 - Quota di occupati nei servizi (asse x) e quota di occupati nei servizi high-tech e di mercato a elevata intensità di conoscenza. Valori percentuali. Valori medi 2015-2019



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

L'ultimo indicatore qui esaminato riguarda l'occupazione nel settore pubblico: la media nazionale si attesta nel 2017 su 15,2 occupati (dipendenti e non) ogni 100. Come visto, l'occupazione nel settore pubblico rappresenta un importante canale occupazionale in alcuni territori, esito di processi che si sono consolidati storicamente e hanno accompagnato le traiettorie di sviluppo regionale nel corso del tempo. Tenendo in considerazione questi aspetti, quella del lavoro pubblico è una geografica che divide il Nord dal Sud, i territori a statuto ordinario da quelli a statuto speciale. Valori inferiori alla media Italia si registrano in tutte le grandi regioni del Nord: in Lombardia si registrano 10 occupati in istituzioni pubbliche ogni 100; in Veneto sono circa 12, in Piemonte e Lombardia si arriva a poco meno di 13. Più bassi della media anche i valori delle regioni del Centro, Marche (14,5), Toscana (14,6) e Umbria (14,8). La Valle d'Aosta è la regione in cui si rileva una presenza molto più alta di lavoro pubblico, con 26 lavoratori ogni 100; Calabria e Sicilia si collocano rispettivamente su un livello pari a 23,8 e 23,4; in Sardegna e Trentino-Alto Adige si arriva a circa 21 ogni 100 occupati.

Figura 3.9 - Personale delle istituzioni pubbliche per 100 occupati.
Valori percentuali. Anno 2017



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Da questa batteria di indicatori è possibile evidenziare alcune caratteristiche dei territori. La composizione settoriale dell'economia mostra al Sud una rilevanza dei servizi a basso valore aggiunto e della Pubblica Amministrazione, ma anche del settore primario, più accentuata che nel resto del paese. Esclusa la PA si tratta di settori, insieme a quello delle costruzioni, in cui le possibilità di attività sommerse e illegali è più frequente. La bassa presenza della manifattura è l'esito dei processi storici che hanno segnato lo sviluppo del Paese: la convergenza mancata segna alla fine degli anni Settanta un rallentamento del processo di industrializzazione. A questa presenza scarsa del settore industriale si accompagna una scarsa specializzazione in attività ad alto contenuto tecnologico, anche se ci sono eccezioni. Anche il settore dei servizi, il cui peso occupazionale è il più consistente, non si specializza nei settori più innovativi dell'alta tecnologia o dei servizi di mercato ad alta intensità di conoscenza. Al Nord e in alcune regioni del Centro si concentrano invece le attività legate alla manifattura che, come visto, rappresentano il principale settore di export, e si ha un ruolo minore del settore pubblico. Esistono tuttavia differenze anche fra questi territori rispetto alla loro collocazione su fasce di produzione (e quindi esportazione) di beni e servizi a più alto valore aggiunto.

Le differenze strutturali che emergono sono amplificate se si guarda all'organizzazione del sistema delle imprese, un aspetto che qui non si è approfondito ma che vale la pena sottolineare anche brevemente. Il tessuto produttivo italiano è infatti composto da una costellazione di imprese di dimensioni molto ridotte: nel 2019 quasi il 95% delle imprese si colloca nella classe fra 0 e 9 dipendenti, nel complesso

occupando il 42,6% dei lavoratori. Questa caratteristica nazionale è ancora più accentuata nelle regioni meridionali, dove si arriva a oltre il 96% delle imprese e a circa il 60% degli addetti complessivi. Le differenze territoriali sono ancora più ampie guardando la presenza di microimprese: come visto nel capitolo precedente, lo sviluppo di forme di lavoro autonomo nel Mezzogiorno ha rappresentato, insieme al pubblico impiego, un canale di uscita dalla disoccupazione. Le caratteristiche dimensionali si combinano con quelle organizzative: si osserva infatti maggiore presenza di imprese a controllo familiare nel Mezzogiorno. Diverse analisi documentano che questa maggiore diffusione del capitalismo familiare, come visto uno dei tratti distintivi del capitalismo italiano, si traduce in differenziali nella performance economica delle imprese, dal salario alla sopravvivenza sul mercato (Istat, 2018; Baltrunaite, et al., 2022). Si conferma dunque l'esistenza di motori della crescita differenziati a livello regionale, e di possibili regimi di crescita territorialmente identificabili.

4

I regimi di crescita regionali: un tentativo di sintesi e qualche prospettiva

4.1 I regimi di crescita regionali

Il paragrafo individua, sulla base della combinazione delle dimensioni analizzate nei capitoli precedenti, una sintesi delle configurazioni che emergono nelle regioni italiane in termini di regimi di crescita.

4.1.1 Metodo

L'analisi empirica condotta in questo capitolo ha l'obiettivo di individuare i regimi di crescita considerando i driver della crescita regionale, i settori in cui questa si sviluppa e le configurazioni istituzionali della protezione sociale.⁹⁶ Sulla base del quadro analitico costruito nei capitoli precedenti, l'analisi segue diversi passaggi che consentono di articolare progressivamente i regimi di crescita regionali. L'obiettivo è analitico/descrittivo e consiste nell'individuare diversi cluster di regioni italiane, di cui saranno esaminate alcune caratteristiche. Sulla base della letteratura sui modelli di crescita e in particolare sull'analisi di Baccaro relativa ai paesi mediterranei (2021), in questo lavoro si considerano come possibili driver della crescita due componenti: i consumi e l'export. Questi infatti sono i potenziali driver individuati anche nell'approccio dei regimi di crescita che, vale la pena ricordarlo, considera due principali gruppi in cui poi si traccia una demarcazione articolata in cinque diversi regimi: tre per le economie trainate dall'export e due per quelle guidate dai consumi. Si considerano qui le due componenti già esaminate dalla letteratura usando lo stesso criterio di Hassel e Palier (2021) ovvero guardando le componenti strutturali del Pil. In particolare si guarda congiuntamente la quota di esportazioni (che comprende sia i beni che i servizi) e la quota di spesa per consumi finali, che comprende sia i consumi del settore pubblico (amministrazioni pubbliche) che quelli del settore privato (famiglie e istituzioni non profit al servizio delle famiglie). Con questo primo step si raggruppano le regioni in base al modello di crescita.

Dopo aver attribuito alle regioni i loro specifici modelli di crescita, il passaggio successivo punta a indagare se all'interno del gruppo delle regioni trainate dalle

⁹⁶ Sono escluse dall'analisi la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, per cui i dati non sono completi.

esportazioni si osservino significative differenze basandosi sull'importanza dell'export di prodotti della manifattura e dell'intensità tecnologica dei beni esportati. Come già ricordato, nel framework sui regimi di crescita si distingue fra export di beni, in particolare nella "high quality manufacturing", e di servizi, in particolare "dynamic services": in questo lavoro non si effettua questa distinzione, dal momento che in Italia la quota di export relativa ai servizi è molto bassa e non è possibile differenziare il tipo di servizi che vengono esportati a livello sub-nazionale.⁹⁷ Limitandosi alla componente di export di beni, l'eventuale sofisticazione dei prodotti esportati è utile per comprendere se all'interno del gruppo delle regioni export-led esistano delle specificità: queste eventuali differenze possono essere rilevanti, per esempio, per spiegare differenti configurazioni istituzionali. Per fare un esempio, la manifattura ad alta intensità tecnologica potrebbe associarsi a un profilo istituzionale differente rispetto a quella meno tecnologicamente avanzata.

Il passaggio successivo porta all'identificazione dei motori della crescita. In questo caso si cerca di capire se dentro i modelli di crescita esista qualche differenza nelle specializzazioni produttive, esaminate considerando i dati sul valore aggiunto settoriale. Questi indicatori tengono conto delle differenze strutturali/settoriali tra i territori in base alle premesse teoriche evidenziate in precedenza. Vale la pena evidenziare che in questa analisi non si esaminano alcuni motori della crescita che sono di rilievo nel framework originale, come quelli legati alla finanziarizzazione e ai processi ad essa collegati: l'Italia non si caratterizza per un alto debito privato e anche la questione delle bolle immobiliari non ha la stessa rilevanza che si ha ad esempio nel caso spagnolo. Per quanto riguarda i salari, i dati segnalano che fra il 2008 e il 2019 l'Italia mostra una contrazione dei salari reali, che non sono mai tornati ai livelli pre-crisi (International Labour Office (ILO) 2020). Date le evidenze emerse in letteratura sul ruolo dello Stato e sulla rilevanza dell'economia non osservata (NOE), si guarderà invece con particolare attenzione anche a questi due motori.

Da questa prima analisi si delineano gruppi di regioni che sono identificati in base a due delle tre dimensioni del regime di crescita. Per completare il quadro sui regimi territoriali, si analizzano le istituzioni dal lato dell'offerta che strutturano le economie regionali integrando gli indicatori sintetici relativi alle configurazioni della protezione sociale identificate nel Capitolo 2. Il focus è quindi sulla diversa rilevanza delle

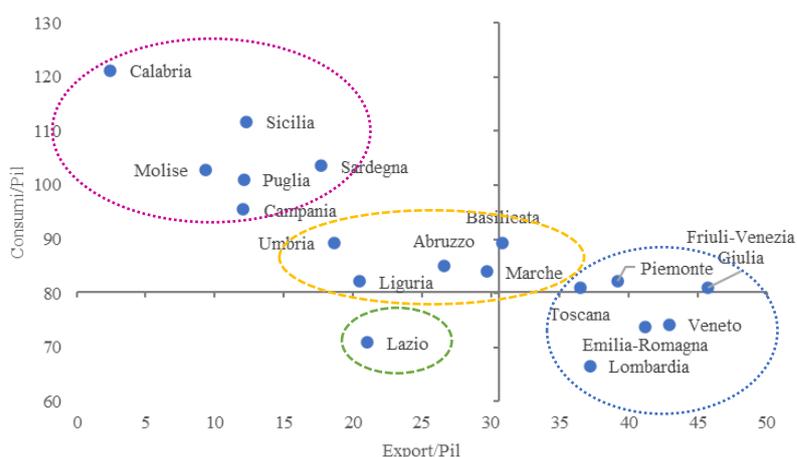
⁹⁷ Come già evidenziato nel Capitolo 3, questa ulteriore specificazione dei regimi di crescita può rappresentare un elemento su cui potrebbero orientarsi futuri approfondimenti.

politiche di investimento sociale, volte a sostenere la competitività del sistema economico, o politiche compensative, che sostengono invece i consumi regionali attraverso interventi di natura assistenziale e redistributivi.

4.1.2 Quanti regimi di crescita?

Per cercare di individuare possibili configurazioni tra le diverse componenti della domanda aggregata, la quota sul Pil delle esportazioni (beni e servizi) e dei consumi finali (somma di consumi pubblici e privati) sono state posizionate su un diagramma di dispersione (Fig. 4.1). Le linee degli assi rappresentano la media italiana. In questo modo è possibile osservare contemporaneamente le diverse misure e avere un quadro più esaustivo.

Figura 4.1 - Componenti della domanda aggregata per regione. %PIL.
Valori medi 2015-2019 a prezzi correnti



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Istat-Ice

Da questo primo incrocio si possono delineare quattro diversi gruppi:

1. in basso a destra del grafico si posizionano le regioni che presentano una quota di esportazioni di beni e servizi nettamente più alta della media e una quota di consumi finali più bassa o al più in linea con la media nazionale. Questo primo gruppo, che identifica il modello di crescita "export-led", è composto da Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, che si collocano all'interno del quadrante in basso a destra, e da Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Toscana che si differenziano leggermente per la quota un po' più alta di consumi, ma in cui come detto si osserva una quota di export superiore alla media nazionale (cerchio azzurro);

2. in alto a sinistra si osserva un gruppo piuttosto compatto in cui la quota di consumi supera il Pil regionale: spicca fra tutte la Calabria per i suoi valori estremamente bassi sull'asse dell'export e estremamente alti su quello dei consumi. Questo gruppo rappresenta il modello di crescita "consumption-led" ed è composto oltre che dalla Calabria, da Sicilia, Sardegna, Molise, Puglia e Campania (cerchio viola);
3. un terzo gruppo di regioni si colloca in una posizione intermedia del piano: si registra uno sbilanciamento verso la componente dei consumi, che non raggiunge però i livelli del gruppo precedente. Il modello di crescita di questo gruppo viene considerato come "ibrido". Sono comprese in questo modello regioni piuttosto eterogenee anche se simili: Basilicata, Abruzzo e Marche a parità di consumi mostrano un peso dell'export di poco più basso della media italiana, in linea con la media nel caso della Basilicata, Umbria e Liguria invece affiancano a un'incidenza simile dei consumi un livello di export più basso;
4. infine il Lazio si stacca dal resto delle regioni posizionandosi nel quadrante in basso a sinistra, e rappresenta un gruppo a sé stante: non mostrando livelli significativamente superiori alla media nei consumi e nell'export il modello laziale viene qui etichettato come "indefinito".

Da questa prima analisi emerge una distinzione piuttosto netta fra il Nord e il Sud del Paese, che evidenzia modelli di crescita distinti e molto diversi sul profilo dei driver della crescita (Figura 4.2).

Figura 4.2 – I modelli di crescita regionali



Intersecando questa prima classificazione con gli indicatori relativi alla quota di export di prodotti manifatturieri e alla composizione per livello di intensità tecnologica, si possono cogliere delle differenze all'interno del cluster delle regioni

export-led (Fig. 4.3)⁹⁸. Innanzitutto si osserva che tutte le regioni del gruppo esportano una quota di prodotti della manifattura più elevata della media nazionale: su questo aspetto si registra quindi una certa omogeneità interna. Considerando l'intensità tecnologica dei prodotti esportati emerge un quadro leggermente diverso: Veneto e Toscana infatti presentano una composizione molto più sbilanciata verso le esportazioni di prodotti a bassa intensità di conoscenza, in cui ricadono, per fare alcuni esempi, i prodotti nei settori alimentare, tessile, abbigliamento, articoli in pelle, legno, stampa, mobili... Si tratta quindi di un export orientato ai prodotti tradizionalmente attribuiti al Made in Italy.

In queste regioni non solo il peso dei prodotti a bassa intensità di conoscenza è più alto rispetto alle regioni del cluster, ma è nettamente superiore alla media nazionale (cfr. Fig. 3.3): di conseguenza sono state raggruppate in un cluster ulteriore che si definisce export-led/Made in Italy (Fig. 4.4).

Figura 4.3 – Quota di esportazione di prodotti manifattura e composizione secondo l'intensità tecnologica dei beni esportati per modello di crescita e regione

Modello di crescita	Regione	Quota di export di beni manifatturieri	Intensità tecnologica dei prodotti esportati			
			Alta	Medio-alta	Medio-bassa	Bassa
Consumption-led	Molise	98,2	1,0	59,2	17,3	22,5
	Campania	94,3	12,5	29,8	15,5	42,2
	Puglia	90,0	15,6	42,5	14,6	27,3
	Calabria	83,5	1,9	44,3	16,3	37,6
	Sicilia	92,7	8,8	15,8	66,4	9,0
	Sardegna	97,8	0,4	6,0	88,9	4,6
Export-led	Piemonte	98,1	4,3	53,8	15,4	26,5
	Lombardia	97,7	10,5	44,8	22,0	22,6
	Veneto	97,3	2,7	36,0	17,2	44,0
	Friuli-Venezia Giulia	98,3	5,7	46,1	26,3	22,0
	Emilia-Romagna	97,6	4,9	52,4	17,7	25,0
	Toscana	97,4	7,4	28,4	15,7	48,5
Ibrido	Liguria	91,3	5,4	52,3	30,3	12,0
	Umbria	95,3	4,4	31,5	27,7	36,4
	Marche	98,4	16,4	32,7	17,6	33,3
	Basilicata	94,1	6,9	86,0	2,4	4,7
	Abruzzo	98,7	6,3	64,8	13,3	15,5
Indefinito	Lazio	96,2	47,9	29,0	11,8	11,3

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Istat-Ice

⁹⁸ In evidenza i valori superiori alla media italiana.

Figura 4.4 – I modelli di crescita regionali (2)



Stabiliti i driver della crescita dal lato della domanda, il passaggio successivo integra l'altra dimensione dei regimi di crescita e cioè il peso del valore aggiunto in alcuni settori sul totale della produzione regionale, i cosiddetti motori della crescita (Fig. 4.5)⁹⁹.

Guardando gli indicatori secondo i diversi modelli, si possono tracciare le principali caratteristiche:

1. tutte le regioni con un modello consumption-led presentano quote di valore aggiunto nella PA e nell'economia sommersa superiori alla media e, con qualche eccezione legata a una maggiore presenza dell'industria, del valore aggiunto nei servizi del commercio, trasporti e turismo;
2. le regioni con un modello di crescita export-led presentano come prevedibile un peso elevato del settore manifatturiero. La Lombardia si specializza anche in alcuni servizi ad alto valore aggiunto, come l'ICT e i servizi a elevata professionalità, mentre il Friuli-Venezia Giulia presenta un peso relativamente più alto di valore aggiunto nella PA, dovuto al suo status di Regione Autonoma;
3. il gruppo composto da Veneto e Toscana, oltre a confermare la vocazione produttiva nella manifattura, presenta come tratto comune anche un peso maggiore nei settori dei servizi a basso valore aggiunto, probabilmente dovuto alla presenza di un'attività turistica particolarmente rilevante rispetto all'economia regionale; in Toscana si registra anche una maggiore rilevanza dei servizi tecnici e professionali e dell'economia non osservata;
4. più eterogeneo il quadro che emerge nel modello ibrido: in questo gruppo sembra possibile una differenziazione fra la Liguria e le altre regioni: la prima

⁹⁹ In evidenza i valori superiori alla media italiana.

infatti ha una vocazione territoriale molto sbilanciata verso i servizi sia nei settori “bassi” sia in quelli tecnici e professionali oltre a presentare un peso minore del settore pubblico e, anche se di pochissimo rispetto alla media nazionale, della componente non osservata. Umbria, Marche e Abruzzo invece sono accomunate da una struttura produttiva più vocata alla manifattura, ma anche da un certo rilievo della componente non osservata e in alcuni casi della PA. Anche geograficamente queste regioni sono contigue: nel caso di Marche e Abruzzo la vicinanza in termini geografici e di strategia di crescita ricalca alcuni processi di industrializzazione che hanno attraversato la linea adriatica. Infine, la Basilicata presenta un quadro dei motori della crescita coerente per quanto riguarda il peso del settore pubblico e della NOE, ma non emerge una specializzazione nei settori qui esaminati: questo risultato è legato a un modello in cui un peso non irrilevante dei settori manifatturieri si associa all’industria estrattiva, che rappresenta anche una quota consistente dell’export regionale se confrontato con il profilo medio nazionale (cfr. Fig. 3.2);

5. il Lazio infine presenta una specializzazione del tutto peculiare, che conferma la natura indefinita del modello di crescita: in questa regione la specializzazione è nei settori alti dei servizi, confermata anche dai dati relativi alla specializzazione nei settori high-tech in termini occupazionali¹⁰⁰ e, data la presenza della Capitale, della PA.

¹⁰⁰ Si veda la Figura 3.8. Si ricorda che anche il poco export manifatturiero laziale si collocava nella fascia ad alta intensità tecnologica, si veda la Figura 3.3.

Figura 4.5 – I motori della crescita nei diversi modelli: quota di valore aggiunto settoriale e quota di valore aggiunto generato nell'economia non osservata.

Modello di crescita	Regione	Quota di valore aggiunto del settore sul totale					
		VA Manifattura	VA Commercio, trasporti, turismo	VA Servizi ICT	VA Servizi tecnici e professionali	VA PA	VA Economia non osservata
Consumption-led	Molise	11,1	18,2	1,8	23,6	27,6	17,4
	Campania	10,0	24,7	2,7	25,3	22,9	20,0
	Puglia	9,9	22,4	2,1	25,8	23,4	19,2
	Calabria	3,8	24,5	1,7	24,0	28,5	21,2
	Sicilia	5,6	21,9	2,0	26,9	27,7	19,3
	Sardegna	5,9	22,2	2,3	25,2	26,6	16,9
Export-led	Piemonte	21,7	18,7	4,6	28,4	13,9	12,0
	Lombardia	20,4	20,6	5,0	32,0	11,0	10,2
	Emilia-Romagna	24,8	20,2	2,7	27,3	12,5	11,7
	Friuli-Venezia Giulia	21,6	18,5	2,6	26,7	18,5	11,4
Export-led/Made in Italy	Veneto	25,0	22,0	2,5	26,0	12,5	11,8
	Toscana	18,1	22,1	2,4	29,1	14,9	14,3
Ibrido	Liguria	10,5	26,8	2,3	30,3	16,2	13,5
	Umbria	16,6	21,5	1,8	26,2	18,0	16,5
	Marche	23,7	19,9	2,1	26,0	15,9	15,4
	Basilicata	15,6	17,1	1,5	19,8	21,1	15,3
	Abruzzo	17,6	19,0	1,6	24,5	22,0	16,3
Indefinito	Lazio	6,1	20,2	7,9	31,6	20,0	13,2

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

L'ultimo passo per identificare i regimi di crescita regionali associa ai diversi gruppi identificati in base ai driver della crescita dal lato della domanda e dell'offerta la componente istituzionale, con riferimento all'assetto del sistema di welfare nelle due componenti compensativa e di investimento sociale (Fig. 4.6).

Tutte le regioni del modello consumption-led presentano valori superiori alla media nell'indice che sintetizza il welfare compensativo e negativi nell'indice di investimento sociale. Tutte le regioni export-led, comprese quelle specializzate nell'export di prodotti del Made in Italy, presentano un profilo opposto, con valori superiori alla media per l'indice di investimento sociale e inferiori per il welfare compensativo, anche se con una certa variabilità: Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna si distinguono come le regioni in cui si ha un'offerta di servizi orientati all'investimento sociale molto più elevato, Veneto e Toscana presentano valori più bassi e omogenei all'interno del cluster. Il gruppo ibrido mostra maggiore eterogeneità: tutte le regioni presentano un investimento sociale poco sopra la media o medio; nel caso dell'Abruzzo e della Basilicata si osserva un leggero sbilanciamento sul lato compensativo cui però si associano indici diversi dal alto dell'investimento sociale, che in Basilicata è nettamente inferiore alla media. Questa regione inoltre fra tutte quelle del gruppo è quella che presenta un peso di consumi rispetto al Pil più elevato. Infine, anche inserendo nel framework le istituzioni della protezione sociale il Lazio mostra

un profilo indefinito: il sistema di welfare non è orientato né alla compensazione né all'investimento, confermandosi un territorio di difficile collocazione entro il framework qui presentato e su cui ulteriori analisi, per esempio inerenti le differenze all'interno della regione, potrebbero mettere in evidenza aspetti rilevanti.

Figura 4.6 – Driver della domanda aggregata (modello di crescita), motori della crescita, istituzioni della protezione sociale

Modello di crescita	Regione	Motori della crescita	Istituzioni della protezione sociale	
			Investimento sociale	Welfare compensativo
Consumption-led	Molise		0,0	0,3
	Campania		-1,3	1,4
	Puglia	PA, Sommerso, Servizi a	-0,4	0,9
	Calabria	basso valore aggiunto	-1,4	1,6
	Sicilia		-0,8	1,6
	Sardegna		-0,1	1,0
Export-led	Piemonte		0,2	-0,9
	Lombardia	Manifattura	0,4	-1,4
	Emilia-Romagna		1,1	-1,1
	Friuli-Venezia Giulia		1,4	-0,7
Export-led/Made in Italy	Veneto	Mnifattura e Servizi a	0,4	-1,2
	Toscana	basso valore aggiunto	0,5	-0,7
	Liguria	Servizi	0,6	-0,5
Ibrido	Umbria		0,5	0,0
	Marche	Manifattura, PA,	0,4	-0,4
	Basilicata	Sommerso	-0,8	0,5
	Abruzzo		0,0	0,2
Indefinito	Lazio	Servizi ad alto valore aggiunto, PA	-0,7	-0,4

Fonte: Elaborazioni su dati da fonti varie (cfr. Fig. 2.13)

In sintesi, emergono diversi regimi di crescita con caratteristiche strutturali molto diversificate, sostenuti da insiemi istituzionali molto diversi e in alcuni casi opposti di cui si propone una sintesi di seguito, elaborata in modo simile a quella presentata per i regimi nazionali contenuta nel volume di Hassel e Palier riportata nel Capitolo 1 (Fig. 1.2). Per semplificare l'analisi si considerano i regimi di crescita la cui definizione è più omogenea e coerente nelle diverse dimensioni esaminate. Il Lazio, come caso isolato viene qui identificato come un regime a parte. Le regioni classificate come ibride non formano un gruppo coerente, in particolare riguardo i motori della crescita, su cui poter delineare una rappresentazione generalizzabile ma rappresentano casi su cui indirizzare ulteriori analisi.¹⁰¹ D'altro canto si tratta di regioni piccole, che complessivamente nel 2019 hanno generato circa il 9% del Pil nazionale.

¹⁰¹ Vale la pena soffermarsi brevemente sul caso ligure, un tempo la regione più ricca d'Italia. Nel gruppo ibrido la Liguria ha infatti un profilo molto diverso da Umbria, Marche, Abruzzo e Basilicata, oltre a essere l'unica regione del Nord che non ha un profilo export-led. In questa regione si osserva un orientamento ai servizi, sia nella fascia bassa sia in quella alta, una maggiore presenza di servizi di

Emergono quindi quattro regimi di crescita piuttosto definiti che si riferiscono a 13 regioni italiane delle 18 considerate inizialmente (Prospetto 4.1): due regimi di crescita di tipo export-led, un regime di tipo consumption-led, un regime indefinito. Ciascuno di questi regimi presenta dei tratti peculiari anche opposti.

Prospetto 4.1 – Caratteristiche dei regimi di crescita regionali

Caratteristiche	Regimi di crescita			
	Regime trainato dall'export nel segmento alto della manifattura	Regime trainato dall'export nei settori tradizionali	Regime trainato dai consumi supportati dallo Stato	Regime misto
Driver della domanda aggregata	Esportazioni manifattura ad alta e medio alta intensità di conoscenza	Esportazioni manifattura a bassa intensità di conoscenza	Consumi	Indefinito
Motori della crescita	Manifattura	Manifattura, Servizi (low)	PA, NOE, Servizi (low)	Servizi (high), PA
Istituzioni della protezione sociale	Investimento sociale (alto)	Investimento sociale (medio)	Welfare compensativo	Indefinito

Entrando nel dettaglio dei due regimi orientati all'export:

- il primo regime comprende regioni tutte collocate nel Nord del Paese, focalizzate sull'export di prodotti della manifattura caratterizzati da un livello medio alto di sofisticazione, con una struttura produttiva basata su un esteso settore manifatturiero. Si tratta del cuore industriale del Paese, che un tempo gravitava intorno al triangolo Torino-Milano-Genova, ma che con l'ascesa della Terza Italia si riconfigura intorno a un nucleo differente, includendo il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna. In termini di assetto istituzionale, questo regime di crescita è sostenuto dalle istituzioni orientate all'investimento sociale, vale a dire i servizi per la prima infanzia, sistemi di

investimento sociale ma anche un welfare compensativo più diffuso, risultato di una struttura demografica più sbilanciata verso le fasce di età anziane. Anche l'incrocio fra le componenti della domanda aggregata presentato nella figura 4.1 mostra un peso minore e più vicino alla media per la componente consumi rispetto alle altre regioni del gruppo. Qualche elemento sul percorso di sviluppo regionale può essere di supporto nel contestualizzare questo caso atipico (si veda Felice, 2007 per una puntuale ricostruzione storica). Ai primi del Novecento la Liguria era parte integrante del triangolo industriale, con una specializzazione forte non solo nell'industria pesante (siderurgia e meccanica) ma anche nel terziario: attività finanziarie e di trasporto e comunicazione erano infatti presenti nell'area di Genova e supportavano tutto il triangolo. Si tratta di un capitalismo misto, a forte interventismo pubblico, che entra in crisi quando i finanziamenti pubblici vengono orientati verso il Sud: al declino industriale della regione si affianca una forte riconversione verso il settore terziario e il turismo (Felice, 2007).

formazione e istruzione professionale più sviluppati e servizi pubblici per l'impiego più diffusi, come indicato dall'indice di investimento sociale;

- il secondo regime comprende due grandi regioni, una del Nord e una del Centro, in cui si ha una forte componente manifatturiera nei settori del Made in Italy: una manifattura a bassa intensità di conoscenza che oggi eredita il successo del modello di sviluppo costruito intorno ai distretti industriali, la cui capacità di esportare risiede proprio nei settori leggeri.¹⁰² Anche questo modello è supportato da un welfare orientato all'investimento sociale.

Nel modello consumption-led ricadono tutte le regioni del Mezzogiorno tranne l'Abruzzo e la Basilicata: i consumi sono molto elevati, a tratti superando il Pil regionale. Il settore dei servizi a basso valore aggiunto è una componente fondamentale del regime di crescita. Elevati livelli di economia sommersa e illegale convivono con una forte impronta pubblica, essendo lo Stato un attore rilevante nella produzione del valore aggiunto regionale. Questo ruolo agisce anche dal lato del welfare, supportando i consumi privati attraverso politiche compensative, come le pensioni di invalidità e, dal 2019, alti livelli di accesso al Reddito di Cittadinanza, anch'esso volto a sostenere i consumi delle famiglie. Inoltre, come già osservato nella gran parte di questi territori a un livello occupazionale basso e un settore privato sottodimensionato si affianca una concentrazione molto maggiore di dipendenti pubblici: se in rapporto alla popolazione non si hanno scostamenti rilevanti rispetto al resto del Paese, restringendo il perimetro agli occupati il peso del lavoro pubblico è molto rilevante. Si può argomentare che questa presenza di lavoro pubblico più elevata non si traduca in una maggiore disponibilità di servizi, come emerge dagli indici di investimento sociale, ma è conforme all'idea dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza, che attraverso un reddito nel settore pubblico più alto e sicuro che nel privato ha un aspetto rilevante nel supportare i consumi in questi territori. Questo sbilanciamento convive con uno sviluppo molto limitato di servizi orientati all'investimento sociale, particolarmente carenti in tre grandi regioni come la Calabria, la Campania e la Sicilia.

Infine, il regime del Lazio viene considerato come "misto", ma con un'accezione differente dal modello ibrido. In questo territorio hanno infatti un rilievo particolarmente accentuato le differenze interne, che evidenziano una specializzazione

¹⁰² Alla fine degli anni Ottanta in Italia erano presenti 60 distretti principali: 14 sono in Veneto e 8 in Toscana, orientati sugli stessi settori produttivi: mobili, abbigliamento, calzature, conterie e pelli (Becattini, 1989).

che deve molto alla presenza della Capitale e al dualismo fra Roma e il resto della regione. Non si vuole qui sostenere che il Lazio sia l'unico territorio in cui sono presenti forti dualismi: tuttavia la presenza in questo contesto di un forte polo metropolitano determina delle eterogeneità molto marcate di cui la regione rappresenta forse il caso più emblematico.¹⁰³ Si osservano alcuni tratti distintivi soprattutto rispetto alla specializzazione produttiva, e i driver della crescita esplorati attraverso la combinazione fra il peso dell'export e quello dei consumi sul Pil non consentono una collocazione precisa di questa regione. Vale la pena osservare, per esempio, che a fronte di una quota di export molto bassa nel Lazio si ha un export di servizi relativamente più elevato rispetto alla media nazionale, in parte per la presenza di flussi turistici rilevanti e in parte riconducibile a una specializzazione produttiva orientata ai servizi ad alto valore aggiunto, nel settore ICT ma anche nei servizi professionali. Come visto la specializzazione occupazionale nei servizi si colloca sulla fascia ad alta tecnologia e intensità di conoscenza, il poco export è concentrato nella manifattura high-tech e anche la poca occupazione nella manifattura è più orientata a produzioni di fascia alta. Questi elementi portano a considerare in questo caso più che in altri la possibilità di eventuali analisi a livello sub-regionale: nel complesso questo territorio presenta un peso contenuto della componente industriale, che si è ampliata con gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno effettuati al di fuori del perimetro romano, ma senza intaccare la forte vocazione ai servizi. In tempi più recenti si osserva un maggiore sviluppo di imprese di medie e piccole dimensioni nella chimica, la farmaceutica, la meccanica e l'elettronica, mentre nel terziario si osserva un riposizionamento verso il turismo e la cultura (Felice 2010).

Quelli delineati sono i principali tratti dei quattro regimi individuati, analizzati secondo le dimensioni considerate nel framework qui adottato. Non si tratta naturalmente di una classificazione esaustiva, tuttavia da quanto rilevato si può concludere, in via preliminare, che nel regime di crescita italiano, come visto di tipo "Publicly financed domestic demand-led" convivono sistemi regionali molto diversi sotto tanti punti di vista, in cui c'è un diffuso orientamento all'export, il ruolo dello Stato assume connotati differenti, le reti di servizi sono più sviluppate: le forti eterogeneità territoriali osservate nei driver della domanda, nei motori della crescita e

¹⁰³ Un altro caso su cui l'esistenza del magnete metropolitano influisce sull'assetto regionale è quello della Lombardia (e Milano).

nei sistemi di protezione sociale confermano quindi una configurazione “regionalizzata” del capitalismo italiano.

4.2 Le caratteristiche economiche e sociali dei regimi di crescita

In questo paragrafo i quattro regimi di crescita regionali sono analizzati considerando le performance economiche e sociali. Indicatori come la crescita del Pil, la produttività, i livelli occupazionali, l'intensità degli investimenti in Ricerca & Sviluppo (R&S), sono utili a raffinare l'analisi e cogliere eventuali differenze e a specificare meglio il profilo economico. Dal punto di vista sociale, indicatori relativi al reddito e alla sua distribuzione, alla diffusione della povertà, all'inclusione nel mercato del lavoro di donne e giovani, alla qualità delle condizioni lavorative in termini di persistenza della precarietà e retribuzioni, consentono di cogliere se nei diversi regimi di crescita c'è una differenza rispetto ad alcune diseguaglianze, e se a un determinato regime corrisponde una maggiore coesione sociale.

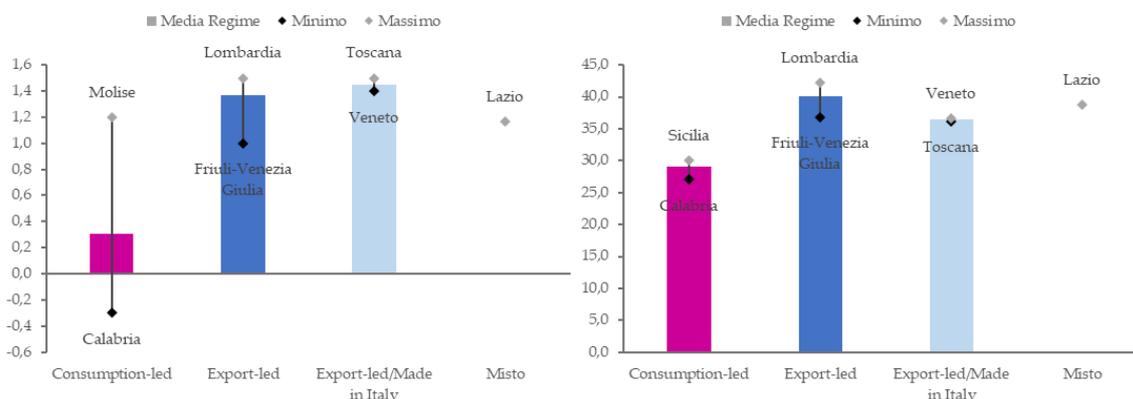
4.2.1 La performance economica e la competitività

I regimi di crescita individuati presentano caratteristiche molto diverse: alcune economie regionali sono trainate dalle esportazioni e altre dai consumi, in alcuni casi si ha una specializzazione nella manifattura e in altri nei servizi, il peso dell'economia non osservata e del settore pubblico è molto variabile, le istituzioni della protezione sociale sono organizzate in modo diverso. Considerando queste traiettorie molto eterogenee, appare plausibile che fra i regimi si osservino differenze anche in termini di performance economica: per analizzare questo aspetto, in questa sezione si considerano alcuni indicatori atti a misurare alcuni fra i principali fenomeni economici come la crescita del Pil, l'occupazione, l'innovazione. Per i diversi indicatori si considerano alcune misure di sintesi come la media del gruppo, il valore minimo e il massimo, in modo da cogliere eventuali elementi distintivi all'interno del gruppo stesso.

I primi due aspetti su cui si concentra l'attenzione sono la crescita del Pil e i livelli di produttività: la stagnazione dell'economia italiana come già visto è un fatto da oltre un ventennio, l'uscita dalla doppia crisi è stata più difficoltosa e la ripresa incerta. Il tasso medio annuo di crescita del Pil e i livelli di produttività mostrano valori piuttosto variabili fra i regimi (Fig. 4.7): nel periodo 2015-2019 il gruppo che mostra una crescita media del Pil maggiore è quello export-led/Made in Italy, in cui non si registrano

differenze significative fra Toscana e Veneto, seguito da quello export-led, dove invece si osservano livelli di performance più differenziati, e dal Lazio. I livelli più elevati di produttività media oraria, e cioè il valore aggiunto per ora lavorata, si registrano nel gruppo export-led: massimi in Lombardia, più bassi in Friuli-Venezia Giulia. Le differenze di produttività fra questi due estremi possono essere imputate a un maggiore orientamento dell'economia e della struttura produttiva lombarda verso i servizi ad alto valore aggiunto, che presentano per l'appunto una produttività più elevata. Si spiega in questi termini anche la performance del regime misto, rappresentato dal Lazio, in cui si osserva un livello di produttività media oraria alto, di poco inferiore a quello della Lombardia. Anche in questo caso nel gruppo export-led/Made in Italy, non si riscontrano differenze di rilievo, date le forti analogie strutturali fra i sistemi produttivi veneto e toscano. Nel gruppo di regioni consumption-led, infine, entrambi gli indicatori mostrano una performance scarsa: nel periodo 2015-2019 la crescita del Pil è pressoché nulla, i livelli di produttività per ora lavorata sono nettamente più bassi rispetto alle altre regioni e non si osservano significativi divari fra la regione con la produttività più alta (Sicilia) e più bassa (Calabria). Questo regime mostra un profilo di crescita con chiari segnali di difficoltà: molte regioni del Mezzogiorno all'indomani della crisi finanziaria prima e di quella dei debiti sovrani poi non sono riuscite a sfuggire dalla trappola della stagnazione. Dato un contesto caratterizzato da una rilevanza bassa dei settori privati e forte dell'attore pubblico, le ricette basate sui tagli a motori della crescita quali gli investimenti della PA e la spesa per i servizi pubblici hanno aggravato le debolezze strutturali di alcuni territori. Il risultato è una maggiore difficoltà a individuare i vantaggi competitivi su cui puntare e possibili traiettorie di sviluppo da seguire.

Figura 4.7 – Tasso medio annuo di crescita del Pil (a sinistra) e Produttività media oraria (a destra) per regime di crescita. Valori percentuali ed Euro. Valori medi 2015-2019.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

I differenti risultati economici dei regimi di crescita sono collegati a un altro aspetto che affligge le economie mediterranee, e cioè una bassa competitività dovuta alla scarsa propensione a investire in ricerca e sviluppo (R&S) e innovazione, fondamentali per la crescita della produttività in un'economia basata sulla conoscenza. Se a livello nazionale si può affermare che il regime di crescita non ha nella conoscenza uno dei motori principali, soprattutto per la scarsa propensione a innovare da parte delle imprese, i diversi regimi territoriali mostrano una situazione molto diversificata che naturalmente è legata alle caratteristiche strutturali dei sistemi produttivi, alla presenza di imprese di grandi dimensioni, più orientate agli investimenti in ricerca e innovazione, o di grandi poli pubblici, come centri di ricerca e università, che possano trainare la produttività e la crescita. Considerando l'investimento in R&S in rapporto al Pil e la quota di spesa privata sul totale, e tenendo presente che l'incrocio degli assi è la media nazionale, si delineano alcune differenze nei tre gruppi principali:

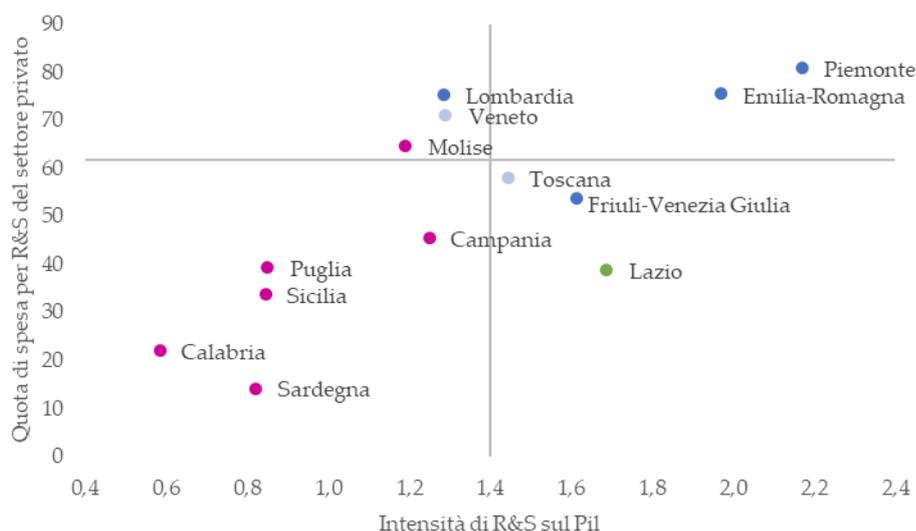
1. le regioni export-led si dispongono su tre dei quattro quadranti, mostrando quindi una certa eterogeneità. Piemonte ed Emilia-Romagna sono i territori in cui sia la spesa per R&S sia la quota attribuibile alle imprese sono più elevate; in Lombardia la spesa nel complesso è bassa della media ma le imprese assumono un maggiore rilievo; in Friuli-Venezia Giulia al contrario la spesa è più alta della media, ma la componente privata assume un peso più basso. In generale, anche se i livelli sono maggiori del valore medio nazionale, a più di vent'anni dal lancio della strategia di Lisbona nessuna delle regioni del gruppo raggiunge l'obiettivo del 3% di investimenti in R&S sul Pil;
2. le regioni export-led/Made in Italy hanno un profilo simile ma distinto. Entrambe si collocano vicino all'incrocio degli assi ma la Toscana associa a una

spesa complessiva superiore alla media un peso leggermente inferiore della parte privata, in Veneto avviene l'opposto;

3. tutte le regioni consumption-led investono meno della media Italia in R&S e la bassa spesa in rapporto al Pil è largamente imputabile al settore pubblico, a eccezione del Molise, il cui peso sull'economia del cluster è comunque di scarso rilievo date le dimensioni ridotte di questa regione. Particolarmente bassi il livello di spesa e la quota sostenuta dal settore privato in Calabria, meno della metà rispetto alla media, e in Sardegna, dove la spesa privata è la più bassa del paese.

Il caso del Lazio si distingue anche in questo ambito: nella regione si osserva un livello di investimenti in R&S in rapporto al Pil più alto della media, ma quello che li caratterizza è l'elevato peso della componente pubblica, dovuto alla presenza nella Capitale di molti enti pubblici legati al mondo della ricerca. Se nel complesso il livello di investimenti è inferiore soltanto a quello di Piemonte ed Emilia-Romagna, la quota di spesa riconducibile al settore privato è nel Lazio la stessa che si osserva in Puglia e Sicilia.

Figura 4.8 – Intensità di ricerca (spesa in R&S/Pil) e quota di spesa in R&S delle imprese sul totale della spesa. Valori in percentuale del Pil e valori percentuali. Valori medi 2015-2019

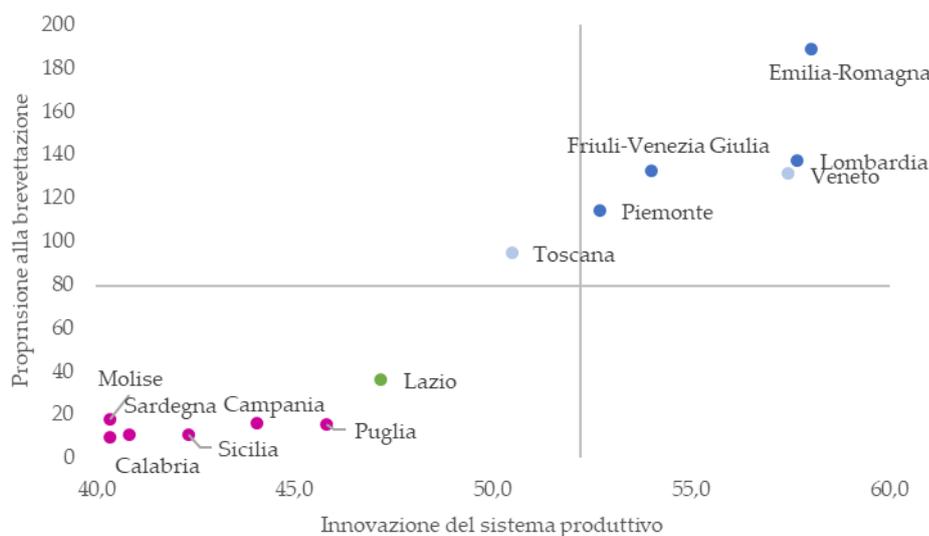


Fonte: Elaborazioni su dati Istat

La minore intensità di ricerca e la sua distribuzione fra la componente pubblica e privata si traducono in un diverso orientamento all'innovazione nel sistema produttivo: non sorprende quindi che le regioni export-led basate sulla manifattura e orientate all'esportazione siano anche più innovative. Incrociando la quota di imprese

che hanno introdotto innovazioni¹⁰⁴ con il numero di domande di brevetto depositate rapportate agli abitanti (propensione alla brevettazione) tutte le regioni settentrionali trainate dalle esportazioni sono molto più innovative di quelle del cluster consumption-led e del Lazio (Fig. 4.9). In questa regione nonostante un investimento in R&S elevato si ha quindi una propensione alla brevettazione molto inferiore rispetto alla media.

Figura 4.9 – Imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo), organizzative e di marketing (asse X) e domande di brevetto presentate all'EPO (asse Y). Valori percentuali e per milione di abitanti. Valori medi 2015-2019



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

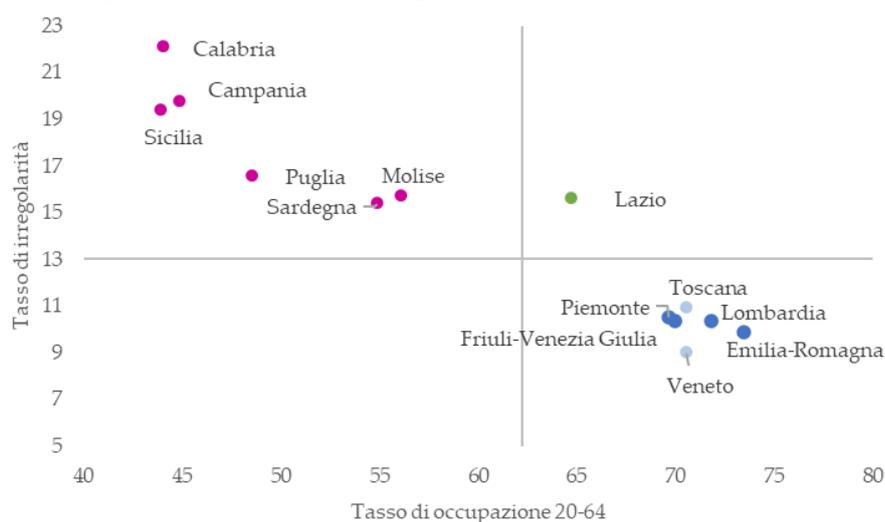
L'ultima dimensione qui esaminata per tratteggiare le differenze economiche fra i diversi regimi è quella del mercato del lavoro. Le traiettorie di sviluppo che i territori hanno seguito storicamente hanno infatti dato vita a delle segmentazioni dell'occupazione di grande rilievo, legate alla diversa importanza del pubblico impiego (cfr. Fig. 3.9), alla presenza di imprese familiari e lavoro autonomo, all'incidenza del lavoro irregolare. Combinando le informazioni relative ai livelli occupazionali nella fascia 20-64 anni e alla diffusione del lavoro irregolare fra gli occupati¹⁰⁵ emerge un quadro piuttosto netto (Fig. 4.10). L'incrocio degli assi

¹⁰⁴ In particolare si tratta di innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo), organizzative e di marketing nel triennio di riferimento. La quota è calcolata sul totale delle imprese con almeno 10 addetti. La fonte è Istat, Community Innovation Survey (CIS).

¹⁰⁵ Tasso di irregolarità: rapporto percentuale tra le unità di lavoro irregolari e le unità di lavoro totali. Le unità irregolari sono quelle prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia lavoristica, fiscale e contributiva (si veda <https://noi-italia.istat.it/>).

rappresenta ancora la media Italia: le regioni del regime consumption-led si caratterizzano tutte per un livello di occupazione più basso e un livello di lavoro irregolare più elevato, mentre all'opposto tutte le regioni export-led presentano livelli occupazionali alti e un peso del lavoro irregolare più basso della media nazionale. Il regime del Lazio si differenzia dagli altri cluster anche per questi aspetti, presentando contemporaneamente un'occupazione e un tasso di irregolarità più elevati della media. Date le caratteristiche dei regimi la presenza di "lavoro nero" nelle regioni del cluster trainato dai consumi non sorprende, essendo il valore aggiunto generato nell'economia non osservata uno dei motori della crescita: a questo si aggiunge una struttura produttiva sbilanciata verso i settori ad alta intensità di lavoro in cui il sommerso è particolarmente presente, come l'agricoltura o le costruzioni.

Figura 4.10 – Tasso di occupazione 20-64 anni e tasso di irregolarità per regime di crescita. Valori percentuali e per 100 occupati. Valori medi 2015-2019



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

In sintesi, i diversi regimi mostrano performance economiche notevolmente diverse: il regime di crescita consumption-led appare nel complesso lo specchio del regime nazionale e, volendo allargare la prospettiva, mediterraneo, di cui presenta tutti i principali tratti: stagnazione, bassa produttività, scarsi investimenti in R&S, attribuibili per lo più all'attore pubblico e con un ruolo limitato delle imprese, bassa propensione all'innovazione, occupazione bassa e ad alto tasso di irregolarità. All'opposto, si profila un gruppo di regioni trainate dall'export (ad alta e bassa intensità di conoscenza) accomunate da maggiore crescita e produttività, un'intensità di ricerca più forte anche nella sua componente privata, un tessuto produttivo più orientato

all'innovazione e alla traduzione concreta di questa in brevetti, un mercato del lavoro più regolare. In questo quadro, il Lazio resta un caso a sé, confermando la sua natura di outlier.

4.2.2 Regimi di crescita e inclusione sociale

Le differenze fra i regimi di crescita regionali in termini economici sono, come visto, piuttosto rilevanti. Accanto alla “quantità” della crescita appare altrettanto importante analizzare alcuni aspetti legati alla sua “qualità”, una questione ormai da più parti ritenuta cruciale che induce a guardare non solo alla crescita del Pil ma, in senso più ampio, al progresso delle società, inteso come le possibilità di coniugare lo sviluppo economico con il benessere, l'equità e la coesione sociale.¹⁰⁶ Questa necessità di una visione che integri aspetti economici, ambientali, sociali e distributivi è stata al centro dell'agenda politica internazionale degli ultimi anni. Fin dagli anni Duemila infatti, l'Unione Europea ha sostenuto l'idea di una crescita che si accompagnasse a un miglioramento delle condizioni di vita delle persone e garantisse una maggiore coesione sociale e, nella Strategia Europa 2020, questo concetto ha trovato un esplicito quadro di riferimento nell'idea di “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. Più recentemente, la Commissione europea ha individuato 6 priorità nell'ambito della Strategia europea per il periodo 2019-2024: tra queste, la priorità “Un'economia che funziona per le persone. Lavorare per l'equità sociale e la prosperità” riguarda proprio la capacità di crescere e di ridurre la povertà e le disuguaglianze, creando un ambiente più favorevole agli investimenti e alla creazione di posti di lavoro di qualità. Anche in ambito OCSE la necessità di promuovere una “crescita inclusiva”, che crei opportunità per tutte le categorie sociali e riduca le disuguaglianze, è diventata un punto centrale: nel contesto di una graduale ripresa economica, la doppia crisi ha lasciato in eredità una grande diffusione della precarietà e dei lavori a bassa retribuzione, un forte aumento delle disuguaglianze socio-economiche, cui si accompagna una ridotta

¹⁰⁶ Per esigenze di sintesi non si approfondiscono qui questi temi. Tuttavia vale la pena citare l'ampio dibattito intorno ai limiti del Pil e alla necessità di integrare le misure di performance economica con indicatori di benessere e sostenibilità. Si vedano in proposito i lavori dell'OCSE (dei molti lavori si segnala in particolare Stiglitz, et al., 2018) e l'iniziativa Better life <https://www.oecdbetterlifeindex.org>; i report della Commissione Europea nell'ambito dell'iniziativa “Beyond GDP” (https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html) e il Rapporto della Commissione Sarkozy cui parteciparono gli economisti Stiglitz, Sen, Fitoussi (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>). Per l'Italia, particolarmente innovativo è il framework sul Benessere Equo e Sostenibile dell'Istat <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita>.

mobilità sociale (OECD 2018a, 2018b, 2019). Oltre che dannose sul piano dell'equità, disuguaglianze così ampie compromettono la stessa crescita economica, minano la fiducia nelle istituzioni pubbliche e la coesione sociale (OECD 2018b).

A partire da queste riflessioni, in questa sezione si tenta di capire se nell'anno precedente allo scoppio della pandemia i diversi regimi di crescita presentassero livelli di esclusione sociale e disuguaglianza più o meno elevati.¹⁰⁷ I modelli di crescita sono infatti associati a traiettorie di disuguaglianza distinte che hanno importanti implicazioni per la distribuzione del reddito tra lavoro e capitale (Baccaro e Pontusson 2016).

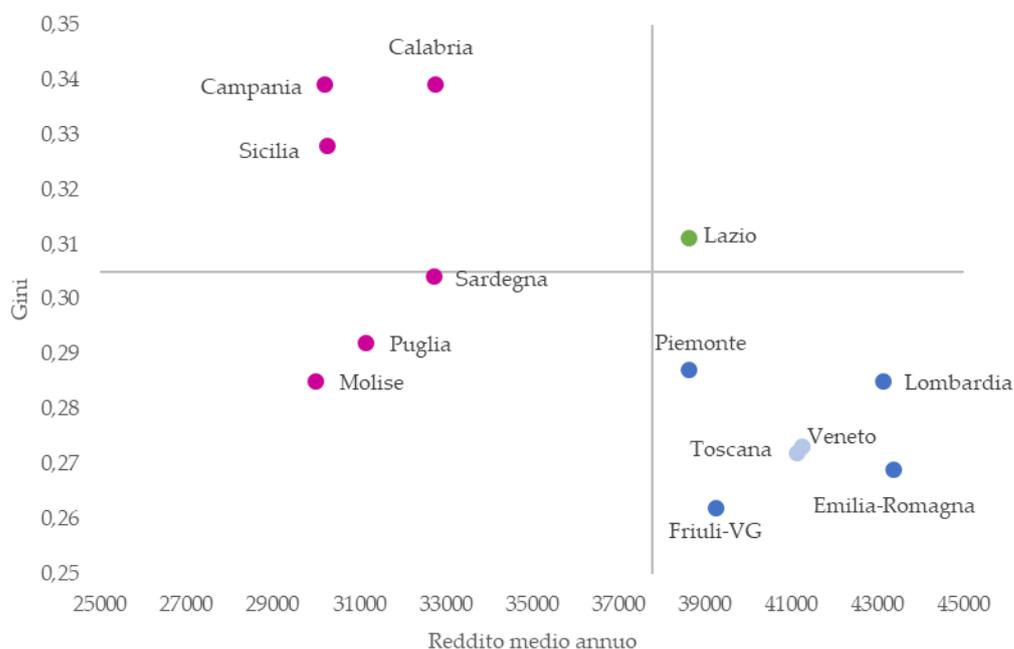
La prima dimensione è quella relativa al reddito e alla sua distribuzione: letti congiuntamente, i due indicatori consentono di individuare se la crescita dei territori si possa definire inclusiva o meno. Questa analisi trae spunto dal lavoro curato da Trigilia (2020; si veda in particolare il capitolo curato da Gherardini), in cui incrociando la disuguaglianza (misurata dall'indice di Gini) e il Pil pro capite in 18 Paesi, si individuano quattro gruppi: i) crescita non inclusiva (tipico degli Stati Uniti e dei contesti anglosassoni), caratterizzato da alti redditi, alta crescita ma anche alte disuguaglianze; ii) bassa crescita non inclusiva (tipico dei Paesi mediterranei, tra cui l'Italia), dove la bassa crescita o stagnazione è associata ad alte disuguaglianze; iii) crescita inclusiva (paesi scandinavi), caratterizzato da alta crescita, basse disuguaglianze e una struttura egualitaria del mercato del lavoro e del welfare; iv) crescita inclusiva dualistica (Europa continentale), in cui la crescita sostenuta è associata a una struttura dualistica del mercato del lavoro e del welfare, data dai tradizionali divari tra insider e outsider. Questa classificazione delle economie avanzate richiama quella proposta in precedenza da Burrioni (2016) combinando il Pil pro-capite con il rischio di povertà ed esclusione sociale.

Considerando congiuntamente il reddito medio annuo delle famiglie e la sua disuguaglianza, misurata con l'indice di Gini, emerge un quadro molto differenziato fra i regimi di crescita ma coerente al loro interno: adottando una definizione di crescita inclusiva in cui un alto tenore di vita convive con una bassa disuguaglianza, le regioni export-led (comprese quelle del Made in Italy) sono quelle che presentano

¹⁰⁷ Si tratta di un'analisi del tutto preliminare, in cui si considerano solo alcune dimensioni di rilievo: il concetto di inclusione sociale, come quelli di coesione, di benessere, di progresso, è infatti multidimensionale ed esiste un'ampia letteratura in merito alla sua concettualizzazione e misurazione che qui non sarà affrontata. Si veda la nota precedente. In questo paragrafo i dati si riferiscono sempre al 2019.

questa combinazione. Livelli di disuguaglianza più alti ma inferiori alla media Italia si osservano in Toscana e Piemonte; l'Emilia-Romagna è invece la regione in cui la crescita è più inclusiva. Nel gruppo dei territori consumption-led livelli di reddito sempre inferiori alla media nazionale si associano a profili diversificati di disuguaglianza, identificando due sottogruppi: il primo, composto da Molise, Calabria, Campania, presenta valori dell'indice di Gini inferiori alla media nazionale e simili a quelli che si osservano in alcune delle regioni export-led e può essere ricondotto a un modello di bassa crescita inclusiva; viceversa, Sicilia, Puglia e Sardegna presentano un livello di disuguaglianza più elevato, ascrivibile in tutto alla bassa crescita non inclusiva. Il Lazio conferma la sua natura come caso a parte, risultando l'unica regione in cui un reddito più alto della media si associa a una disuguaglianza superiore, come nel profilo della crescita non inclusiva.

Figura 4.11 – Reddito medio annuo e Indice di Gini per regime di crescita. Euro e valori assoluti. Anno 2019



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Le differenze fra i regimi non riguardano soltanto il reddito e la sua distribuzione: allargando lo sguardo, anche l'esclusione sociale mostra una frattura molto netta fra i regimi. Considerando i tre indicatori che compongono l'indice AROPE¹⁰⁸ utilizzato in ambito europeo per il monitoraggio della Strategia Europa2020, e cioè il rischio di

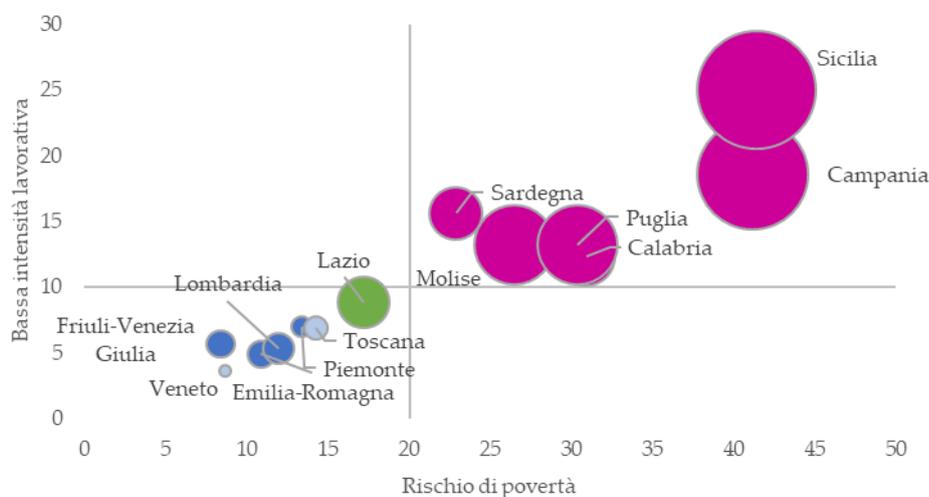
¹⁰⁸ People at risk of poverty or social exclusion

povertà, la quota di persone in situazione di grave deprivazione materiale e la quota di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, nel regime consumption-led si ha un'esclusione sociale notevolmente più alta (Fig. 4.12).¹⁰⁹ Sicilia e Campania sono le regioni di questo regime in cui le condizioni di vita dei cittadini appaiono più difficili: il rischio di povertà supera il 40% dei residenti, la bassa intensità lavorativa riguarda una fascia consistente di popolazione, la deprivazione materiale è la più alta del Paese. D'altro canto questi territori sono anche quelli in cui la diffusione del RdC è maggiore, andando a coprire molte situazioni di disagio economico e sociale che in precedenza non avevano risposte. Nei due regimi export-led non si osservano grandi eterogeneità; il Lazio si distingue da questo gruppo per una maggiore deprivazione materiale e valori più vicini alla media nazionale. In sostanza, la bassa crescita si associa nei territori a disuguaglianze più marcate e un'elevata esclusione sociale.

¹⁰⁹ Percentuale di popolazione nella condizione di rischio di povertà o di esclusione (AROPE), è calcolato come sintesi di tre indicatori, che sono quelli riportati nel grafico (www.istat.it):

1. quota di persone in condizione di povertà relativa, ossia con un reddito netto al di sotto della soglia del rischio di povertà, convenzionalmente fissata al 60 per cento del reddito mediano;
2. percentuale di persone che vivono in famiglie per le quali il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi (quello precedente all'anno di rilevazione) e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative è inferiore a 0,20. Ai fini del calcolo di tale rapporto, si considerano i membri della famiglia di età compresa fra i 18 e i 59 anni, escludendo gli studenti nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni. Le famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più non sono considerate nel calcolo dell'indicatore;
3. percentuale di persone in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale sui nove elencati di seguito: i) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; ii) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; iii) non poter sostenere spese impreviste (di 850 euro a partire dall'indagine 2020); iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; v) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; non potersi permettere: vi) un televisore a colori; vii) una lavatrice; viii) un'automobile; ix) un telefono.

Figura 4.12 – Persone a rischio di povertà (asse X), persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (asse Y) e persone in condizione di grave deprivazione materiale (bolla). Valori percentuali. Anno 2019



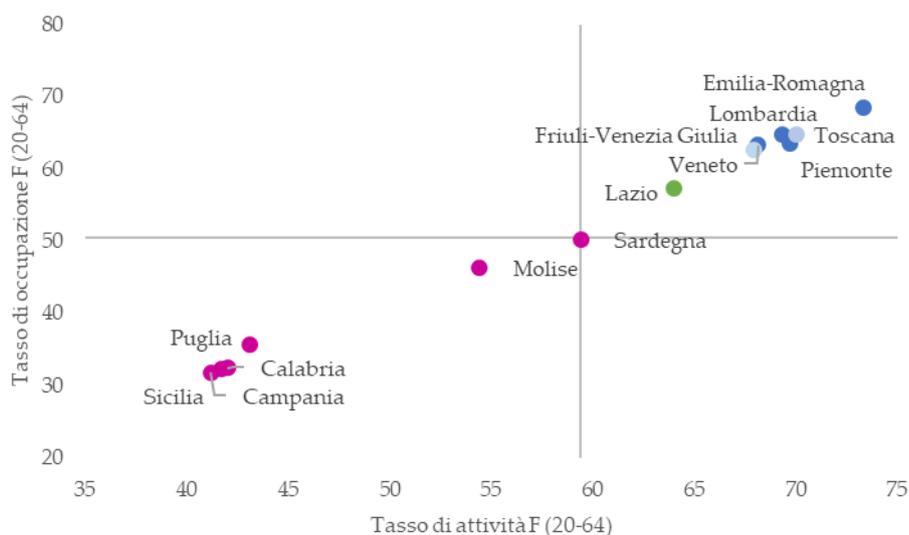
Fonte: Elaborazioni su dati Istat

L'analisi fin qui effettuata porta a guardare un'ultima dimensione particolarmente rilevante, e cioè quella delle condizioni del mercato del lavoro. Come visto la bassa intensità lavorativa rappresenta una dimensione dell'esclusione sociale particolarmente rilevante nei territori del Sud: in generale quello dell'occupazione appare un nodo critico del modello italiano. Anche nella fase di ripresa e prima dell'inizio della pandemia il mercato del lavoro non aveva ancora recuperato del tutto lo shock della doppia crisi. A fine 2019 il tasso di disoccupazione si attestava al 10%: se è vero che la disoccupazione nell'arco di dieci anni non era ancora tornata ai livelli pre-crisi, la dinamica dell'occupazione nella fascia di età 15-64 ha mostrato, nel complesso, segnali incoraggianti a partire dagli ultimi 5 anni. Nel 2015 il tasso di occupazione è tornato ai livelli del 2010 e la crescita è proseguita ininterrotta, seppur lentamente, fino al 2019, anno in cui l'indicatore si attesta al 59%, superando quello del 2008. Naturalmente non bisogna dimenticare che l'Italia presenta un livello occupazionale inferiore a quello medio europeo: nel 2019 il tasso di occupazione era al 68,4% per l'Ue27, e la principale ragione di questa forbice fra l'Italia e il resto d'Europa è riconducibile ai bassi livelli di occupazione femminile, nell'Ue27 al 63% contro il 50,1%. Soprattutto guardando l'occupazione non tanto in termini di occupati ma di ore lavorate, emerge un quadro non particolarmente positivo: se i livelli occupazionali come visto già nel 2018 erano tornati a quelli pre-crisi e nel 2019 li avevano superati, nello stesso anno il recupero del divario in termini di ore lavorate appariva ancora lontano e si giustificava con la ricomposizione avvenuta nel mercato del lavoro in

termini settoriali e di professioni (Istat, 2019). La pandemia ha quindi avuto conseguenze pesanti su un mercato del lavoro di per sé ancora provato dal decennio precedente, e, soprattutto, che ha visto crescere negli ultimi anni forme di lavoro meno stabili e a tempo parziale, soprattutto per le donne, e in settori a bassa produttività e professioni a bassa qualifica.

Sono dunque le disuguaglianze la chiave di lettura imprescindibile per comprendere i divari che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, e in particolare quelle di genere. La bassa occupazione femminile rappresenta infatti una grande vulnerabilità per la crescita del Paese su cui pesano alcune configurazioni istituzionali. Come visto infatti, i carichi di cura riguardano prevalentemente le donne, che proprio per queste ragioni spesso rinunciano a entrare o rientrare nel mercato del lavoro e l'accesso ai servizi per l'infanzia è molto diseguale sul territorio nazionale.

Figura 4.13 – Tasso di attività (asse X) e tasso di occupazione (asse Y) femminile nella classe 20-64 anni. Valori percentuali. Anno 2019.



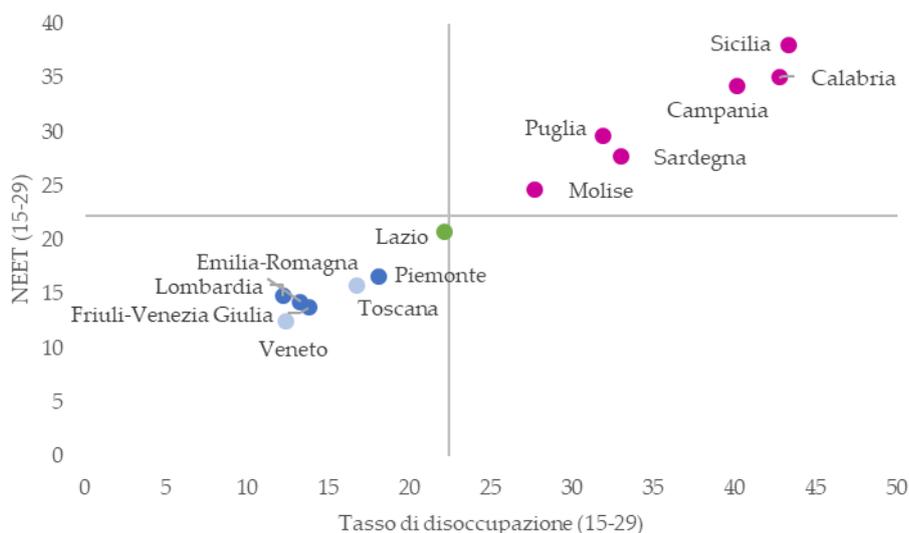
Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Queste disuguaglianze emergono chiaramente nei regimi di crescita, e risultano strettamente collegate alla dimensione istituzionale della protezione sociale: considerando congiuntamente il tasso di attività e quello di occupazione femminile nella fascia 20-64 anni, che si ricorda è quella target di Europa2020, nel regime consumption-led dove l'indice di investimento sociale è negativo sia la partecipazione al mercato del lavoro sia l'occupazione femminile sono particolarmente basse, con l'eccezione della Sardegna e del Molise. La lettura di questi due indicatori consente di affermare che al Sud la scarsa occupazione non è solo legata a un mercato del lavoro

che funziona male, ma si determina nei bassissimi tassi di partecipazione delle donne in alcune grandi regioni, che sono inevitabilmente collegati a una forte inattività anche dovuta a motivi di cura. Al contrario in Emilia-Romagna, una delle regioni più dotate di servizi e in particolare di servizi per l'infanzia pubblici, oltre 70 donne su 100 partecipano al mercato del lavoro e si osserva una quota molto alta di occupate. Il Lazio invece si stacca leggermente dal gruppo delle regioni export-led.

Accanto ai divari di genere non bisogna dimenticare che le criticità sul mercato del lavoro riguardano anche altre categorie, come le giovani generazioni: fra la fatica a trovare un lavoro quando lo cercano e la mancanza di prospettive, i giovani si collocano sempre più di frequente ai margini della società, manifestando una particolare condizione di fragilità che si ripercuote sui percorsi di vita. Anche in questo caso fra i diversi regimi territoriali si osservano notevoli differenze: i giovani 15-29enni che cercano lavoro senza trovarlo sono quasi la metà di quanti partecipano al mercato del lavoro in Sicilia e Calabria, circa quattro su dieci in Campania. Alti tassi di disoccupazione si accompagnano a un alto tasso di giovani NEET nel regime trainato dai consumi, l'opposto avviene nel regime export-led e in quello export-led/Made in Italy; ancora una volta il Lazio rappresenta un caso a sé, in cui sia la disoccupazione giovanile sia l'incidenza di giovani NEET sono in linea con la media nazionale (Fig. 4.14).

Figura 4.14 – Tasso di disoccupazione giovanile (15-29) e incidenza dei NEET (15-29). Valori percentuali. Anno 2019



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

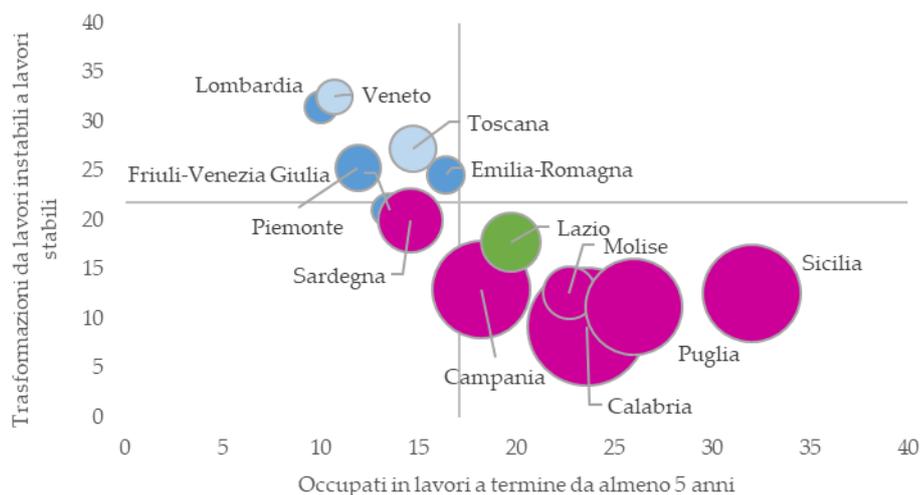
Quello del legame fra regimi di crescita e condizione giovanile è un aspetto molto importante: come mostra infatti Chevalier (2021) le diverse strategie di crescita plasmano i “regimi di cittadinanza sociale” dei giovani. Analizzando la coerenza tra le specifiche strategie di crescita e il modo in cui le istituzioni socioeconomiche strutturano l’ingresso nell’età adulta, lo studioso identifica quattro tipi di “regimi di cittadinanza giovanile”: il regime negato, monitorato, “di seconda classe”, o individualizzato, e abilitante, che corrispondono a quattro strategie di crescita delle cinque individuate. Con riferimento al caso francese, nel regime di crescita trainato dalla domanda interna con un forte ruolo dello Stato, in cui si colloca anche l’Italia, si parla di cittadinanza “negata”, laddove i meccanismi di regolazione del mercato del lavoro incentivano l’occupazione giovanile attraverso abbassamenti dei costi e una maggiore flessibilizzazione dei rapporti di lavoro.

Questi spunti chiamano in causa altre dimensioni rilevanti per la coesione sociale, che non riguardano solo la condizione giovanile: se l’aumento dell’occupazione rappresenta un fattore indispensabile alla crescita, non possono essere infatti trascurati aspetti inerenti la qualità del lavoro che viene creato. Su questo fronte l’incidenza e la persistenza di lavori precari e a bassa paga, sono solo alcuni dei fenomeni che consentono di tracciare un quadro delle condizioni preesistenti la pandemia.

Un’elevata presenza di lavoratori in lavori a termine rappresenta potenzialmente una maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro, soprattutto se la condizione di precarietà si protrae nel tempo. Se la stabilità del lavoro rappresenta un requisito importante perché il mercato del lavoro sia meno frammentato e le carriere lavorative più stabili, un elemento non meno importante è quello di un’adeguata retribuzione, necessaria non soltanto per determinare i livelli attuali di benessere economico ma anche quelli futuri e garantire il mantenimento di un tenore di vita adeguato al momento del pensionamento. Leggendo congiuntamente le informazioni relative alla quota di lavoratori dipendenti impegnati in lavori a termine da almeno 5 anni (che include quelli con contratto a tempo determinato e i collaboratori), le trasformazioni dei rapporti di lavoro da precari a stabili (ossia la quota di occupati precari che a distanza di un anno trovavano un’occupazione stabile), l’incidenza dei lavoratori a bassa paga (cioè quelli con retribuzione oraria inferiore a 2/3 di quella mediana), nei regimi di crescita si osservano differenze di rilievo (Fig. 4.15). Il gruppo delle regioni consumption-led presenta tutte le caratteristiche di un mercato del lavoro in cui il lavoro precario più che l’eccezione sembra la regola: la quota di lavoratori precari di lungo corso è più alta rispetto al valore medio nazionale e al contempo sono meno

frequenti le trasformazione dei contratti a termine in lavori stabili. Sono più diffusi i lavori pagati poco, come si evidenzia dall'ampiezza delle bolle. Unica eccezione la Sardegna, in cui la precarietà persistente è leggermente più bassa della media. Questi elementi confermano una maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro nelle regioni meridionali che compongono il gruppo: la struttura produttiva infatti non è abbastanza solida da generare lavori stabili e ben retribuiti, dal momento che il valore aggiunto osservato si crea nella PA, in passato motore di lavori stabili e meglio retribuiti se confrontati al settore privato ma da diversi anni un motore "fermo", nei servizi a basso valore aggiunto legati al turismo, al commercio e alla ristorazione, per definizione caratterizzati da minore produttività, salari più bassi e livelli di precarietà più elevati, e nel sommerso. Il profilo del gruppo di regioni export-led mostra un mercato del lavoro meno segnato dalla precarietà e da bassi salari: i lavori a termine da almeno 5 anni incidono meno, le trasformazioni verso forme contrattuali stabili sono più frequenti, i lavoratori con un salario basso sono una quota minore rispetto alla media Italia. Infine, anche relativamente alla qualità del mercato del lavoro il Lazio mostra un profilo che per alcuni versi ricalca le regioni del Sud ma in cui le criticità del mercato del lavoro sono meno evidenti.

Figura 4.15 – Occupati in lavori a termine da almeno 5 anni, tasso di trasformazione da lavori instabili a lavori stabili, dipendenti con bassa paga. Valori percentuali. Anno 2019.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Quelli qui esaminati sono solo alcuni dei principali tratti di fenomeni che si sviluppano nel solco della grandi trasformazioni sociali degli ultimi anni. Se la fotografia è sicuramente parziale, pure le caratteristiche esaminate permettono di mettere a fuoco quelle criticità strutturali del mercato del lavoro italiano che creano le

condizioni dell'esclusione sociale e della povertà. Si tratta di nodi su cui è cruciale intervenire: individuare gli elementi di criticità può infatti contribuire a costruire in futuro una società che, all'indomani della pandemia, generi una crescita il più possibile equa e inclusiva.

4.3 I nodi del regime di crescita alla luce del PNRR

L'analisi fin qui presentata fa riferimento al periodo pre-pandemico, una scelta legata sia alla disponibilità di dati sia alla necessità di evitare il break strutturale del Covid, che impatta su moltissimi degli indicatori economici e sociali utilizzati. Se una fotografia dello scenario prima del Covid-19 è essenziale per cogliere su quali fragilità del modello di crescita si è innestata la crisi, a questo punto appare necessario riportare alcuni temi emersi alla realtà di oggi, profondamente mutata proprio a causa della pandemia.

In questa sezione si riporta il focus su un orizzonte temporale più vicino, guardando all'impatto della pandemia su alcuni dei principali fenomeni economici e sociali e alla risposta messa in atto nel PNRR, che riorienta le priorità del paese e ne ridefinisce la strategia di crescita.

4.2.3 L'impatto della pandemia: economia, lavoro, vulnerabilità

La crisi pandemica ha avuto ripercussioni asimmetriche nei territori che hanno messo in luce alcuni dei nodi critici dell'Italia: per cogliere l'entità dei suoi impatti si considerano alcuni cambiamenti avvenuti fra il 2019 e il 2020, anno in cui la crisi ha dispiegato i suoi effetti più negativi, considerando anche le differenze fra le ripartizioni territoriali.¹¹⁰

Nel 2020 l'economia italiana è letteralmente crollata: i dati dei conti territoriali rilasciati a dicembre 2022¹¹¹ mostrano che nel 2020 il Pil è si contratto del -9%. Il calo è stato più marcato al Centro, dove il Pil reale è diminuito del -10,4%; al Nord si registra un valore leggermente più basso della media nazionale, sintesi di una dinamica più negativa nel Nord-est (-9%) rispetto al Nord-ovest (-8,4%); infine nel Mezzogiorno la riduzione del Pil si attesta al -8,6%. La contrazione del Pil è stata determinata da un

¹¹⁰ Alla crisi pandemica si è sommata dal 2022 un'altra crisi di natura diversa, innescata dalla guerra. Fra crisi energetica e inflazione a due cifre, la ripresa economica del 2021 nel 2022 appare compromessa. Questi ulteriori fattori di crisi non sono però esaminati in questo lavoro.

¹¹¹ Dati elaborati dalla voce Conti territoriali del datawarehouse I.stat, <http://dati.istat.it/>. Gli aggregati del Pil sono in volume, i valori utilizzati sono quelli concatenati ai prezzi del 2015.

calo dei consumi delle famiglie rilevante: il valore nazionale del -11,3% è il risultato di un calo più significativo della spesa per consumi al Nord-est e al Centro (-12,2% e -11,4% rispettivamente), in linea con la media al Nord-ovest (-11,3%) e più contenuto al Sud e nelle Isole (-10,5%). Anche le condizioni economiche delle famiglie si sono deteriorate ma in misura significativamente inferiore: il calo del reddito disponibile, anche se molto forte, nel 2020 è pari al -2,2% in termini nominali rispetto al 2019 ed è più accentuato nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno (-2,6% e -1% rispettivamente). A tutti gli effetti la relativa tenuta dei redditi è stata possibile grazie all'aumento dei trasferimenti, come suggeriscono alcune analisi. Una simulazione effettuata da Banca d'Italia (2021) sull'impatto degli ammortizzatori sociali nel contenere le perdite di reddito dei lavoratori mostra che le misure ordinarie e straordinarie messe in campo nel 2020¹¹² non solo hanno ridimensionato la caduta del reddito da lavoro, ma hanno anche alleviato l'impatto della crisi sulle disuguaglianze (sempre per i redditi da lavoro).

La contrazione del Pil è stata determinata da andamenti negativi dell'attività produttiva in tutti i settori di attività economica. Nel complesso il valore aggiunto è diminuito in termini reali del -8,4% a livello nazionale: fra le ripartizioni è ancora il Centro a presentare una contrazione maggiore e pari al -9,8% del valore aggiunto rispetto al 2019. Il settore più colpito è quello dell'Industria (-11,3%): fra le ripartizioni è nel Mezzogiorno che la contrazione è più intensa, con una variazione del -12,7% nel complesso e del -17,8% nelle Isole, ma anche al Centro, dove il calo è del -11,9%. Fra i servizi il valore aggiunto diminuisce nel 2020 complessivamente del -8%: scomponendo il dato, è il settore del Commercio, pubblici esercizi, trasporti e comunicazioni quello più penalizzato, in cui il valore aggiunto è sceso del -15,3%. A livello territoriale è al Centro che si registra la riduzione della produzione più elevata e pari al -18,8%, seguito dal Nord-est (-16%). Una tenuta relativamente migliore si osserva nei Servizi finanziari, immobiliari e professionali, in cui la produzione diminuisce del -2,2% rispetto al 2019: al Centro la performance peggiore con un calo del valore aggiunto del -3,3%.

¹¹² Nell'esercizio si considerano sia gli ammortizzatori ordinari sia quelli introdotti con i decreti "Cura Italia" e "Rilancio": (a) il divieto di licenziamento e l'estensione della CIG a tutti i dipendenti; (b) il bonus di 100 euro per gli occupati dei settori la cui attività non è stata sospesa e che non hanno potuto avvalersi del lavoro a distanza nei primi mesi di lockdown; (c) il bonus di 600 euro a favore dei lavoratori autonomi erogato nei mesi di marzo e aprile e il contributo a fondo perduto erogato nel mese di maggio (Banca d'Italia, 2021, p.66-67),

Nonostante il 2019 avesse segnato un certo recupero dei tassi di occupazione dopo la grande recessione, con il ritorno ai livelli del 2008, il 2020 ha segnato una brusca inversione di tendenza con uno shock occupazionale che ha dispiegato tutti i suoi effetti negativi lungo l'intero anno e ha colpito soprattutto alcune categorie vulnerabili.¹¹³ Nell'anno della pandemia in Italia il numero di occupati¹¹⁴ di 15 anni e più scende sotto i 23 milioni, 456mila in meno rispetto al 2019, corrispondenti a un calo del -2% piuttosto omogeneo se si guarda ai territori: fra le ripartizioni la riduzione del numero di occupati è del -2% al Nord e Mezzogiorno, si attesta al -1,8% nel Centro. Si è ridotta la partecipazione al mercato del lavoro ed è aumentata la quota degli inattivi, le persone che non hanno un lavoro e non lo cercano: questi ultimi sono, infatti, circa 567mila in più, un aumento del +4,3% che investe in misura maggiore la componente maschile. Questo dato si accompagna, e va letto, contestualmente al calo delle persone in cerca di un'occupazione, che nel 2020 si riducono di 271 mila unità (-10,5%): un dato atteso se si considera che soprattutto nei mesi del lockdown la ricerca di un'occupazione (che identifica lo status di disoccupato) non era possibile a causa delle restrizioni. Considerando i relativi tassi, nel 2020 l'occupazione fra i 15-64enni è sceso dal 59% al 58,1%, la disoccupazione è diminuita dal 10,2% al 9,4% e l'inattività è cresciuta dal 34,3% al 35,9%. Secondo alcune valutazioni, questi numeri già di per allarmanti sarebbero stati molto più alti senza le misure messe in campo: si stima che complessivamente grazie a strumenti come l'estensione della CIG o il blocco dei licenziamenti siano stati preservati circa 440 mila posti di lavoro (Banca d'Italia, 2021). Vale la pena sottolineare che i numeri sulla perdita di occupati sono ancora più preoccupanti se letti congiuntamente a quelli relativi alle ore lavorate: nel complesso le ore lavorate diminuiscono nel 2020 dell'11%, con un calo più accentuato per gli indipendenti (-13,7%) rispetto ai dipendenti (Banca d'Italia, 2021); considerando i valori pro-capite, il calo è del 34,1% corrispondente a -11,6 ore (Lucarelli e Spizzichino, 2021)¹¹⁵. Come già accennato, alla vigilia della pandemia il recupero del divario in termini di ore lavorate appariva ancora lontano, e la condizione femminile sul mercato del lavoro particolarmente sfavorita.

¹¹³ In questa sezione si riprendono le analisi presentate in Ciarini e Villa, 2021.

¹¹⁴ Questi dati fanno riferimento alla "vecchia" definizione di condizione professionale, in vigore fino all'anno 2020. Dal 2021 infatti in base Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio la rilevazione delle Forze di lavoro ha adottato nuove definizioni. Per maggiori informazioni sui cambiamenti: <https://www.istat.it/it/archivio/252689>. I dati riportati sono elaborazioni effettuate a partire dal datawarehouse I.stat: www.dati.istat.it.

¹¹⁵ <https://www.lavoce.info/archives/72341/con-la-pandemia-crollano-le-ore-effettivamente-lavorate/>

La pandemia infatti ha avuto un impatto particolarmente intenso sulle donne: sono 249mila le occupate in meno, pari al -2,5%, a fronte di un calo degli occupati uomini dell'1,5%. Incrociando la dimensione territoriale con quella di genere emerge la difficoltà delle donne del Mezzogiorno a restare sul mercato del lavoro: fra il 2020 e il 2019 infatti le occupate in meno nel Mezzogiorno sono quasi 68 mila, corrispondenti a una riduzione del -3%, la più elevata fra le ripartizioni territoriali. Se si considera la variazione assoluta del tasso di occupazione lo scenario cambia se si confrontano i territori, ma dal punto di vista del lavoro femminile il quadro resta comunque sfavorevole: la riduzione del tasso di occupazione nel Mezzogiorno è nel complesso di -0,5 punti nel 2020 rispetto al 2019, più bassa di quella osservata nel Nord e al Centro (-1,4 e -0,9 rispettivamente), ma quella del tasso femminile è superiore alla media della ripartizione e si attesta su -0,7 punti. Questo implica una riduzione del gap fra il meridione e le altre ripartizioni che non avviene perché le condizioni del mercato del lavoro sono migliorate nel Mezzogiorno, ma perché sono peggiorate di meno rispetto al Centro-Nord. A ciò va aggiunto che peggioramenti poco marcati in termini assoluti impattano in misura maggiore su un tasso di occupazione nettamente più basso quale quello delle donne del Sud. Allo stesso tempo, a causa della perdita maggiore fra le donne meridionali nel Sud si ampliano, anche se di poco i già notevoli divari fra l'occupazione maschile e femminile: il gap fra il tasso maschile e quello femminile è nel 2020 di quasi 24 punti (+0,4 punti rispetto al 2019).

Infine, il marcato calo dell'occupazione ha riguardato sia i lavoratori dipendenti sia gli indipendenti. Nel Mezzogiorno risultano più colpiti dalla crisi i dipendenti e i giovani nella fascia 15-34 anni, più spesso occupati con forme di lavoro a termine. Le forme contrattuali a tempo determinato sono più diffuse fra le donne e i giovani, in particolare nelle regioni meridionali la quota sul totale dei dipendenti per le donne è al 21,3% mentre oltre 1 giovane 15-34enne su 3 ha un contratto a tempo determinato (37,4%).

Queste evidenze sul mercato del lavoro richiamano alcune connessioni con la povertà e l'esclusione sociale particolarmente rilevanti nei territori, come visto caratterizzati da profili socio-economici differenti. Nei diversi regimi di crescita infatti, esistono condizioni strutturali molto diversificate che spesso ostacolano la creazione di lavoro (soprattutto regolare) e che sono state ulteriormente inasprite dalla pandemia. In contesti svantaggiati, la perdita di un'occupazione si traduce infatti in una permanenza nella disoccupazione o nel transito verso l'inattività. La necessità di mettere in campo politiche adeguate sia sul versante delle politiche del lavoro e

formative spesso non è sufficiente per ricollocare lavoratori altamente vulnerabili e rende necessarie misure di contrasto che tutelino queste fasce più deboli. Come atteso, nel 2020 la povertà assoluta è aumentata sia per le famiglie sia per gli individui. Sono risultate oltre 2 milioni le famiglie povere, per un totale di più di 5,6 milioni di persone. Nelle regioni meridionali si tratta di oltre 775 mila famiglie povere, in cui vivono 2 milioni 259 mila persone. A livello italiano, l'incidenza passa al 7,7% per le famiglie (6,4% nel 2019) e sale al 9,4% fra gli individui (7,7% nel 2019). Il Mezzogiorno si conferma anche nel 2020 come la ripartizione territoriale in cui la povertà assoluta è più elevata con un'incidenza del 9,4% fra le famiglie (era l'8,6% nel 2019). Nonostante il dato sia in crescita al Sud, l'incremento più alto si osserva al Nord, dove la povertà familiare passa al 7,6%, un valore prossimo a quello medio nazionale, con un aumento di 1,8 punti percentuali nell'arco di un anno (oltre il 30% in termini relativi).¹¹⁶ Livelli e crescita ancora più elevati si riscontrano nel Nord-Ovest, dove nel 2020 l'incidenza supera quella media nazionale e si attesta al 7,9% del totale delle famiglie. Al Centro le famiglie povere sono invece il 5,4% del totale; anche in questo caso l'aumento è superiore a quello del Mezzogiorno (Ciarini e Villa 2021).

La crescita di incidenza della povertà tra le famiglie delle regioni settentrionali registra un punto di rottura con la crisi pandemica e l'emorragia occupazionale che ne è seguita. Un aspetto peculiare della crisi innescata dalla pandemia ha riguardato infatti l'aumento della povertà fra coloro che possiedono un'occupazione: l'incidenza fra le famiglie in cui la persona di riferimento è occupata sale di 1,8 punti percentuali, passando dal 5,5% del 2019 al 7,3% del 2020. Anche in questo caso l'aumento è stato maggiore al Nord, soprattutto fra le famiglie di operai e assimilati per cui la povertà assoluta aumenta di 4,4 punti percentuali nell'arco di un anno. Come per i redditi, gli interventi di salvaguardia varati dal Governo nel pieno della pandemia, dal blocco dei licenziamenti, agli ammortizzatori sociali in deroga fino al Reddito di Emergenza (REM) che si è andato ad aggiungere al RdC, hanno tamponato un'emergenza sociale ed occupazionale che altrimenti avrebbe assunto proporzioni ancora più drammatiche. L'insieme delle misure messe in campo ha avuto infatti effetti significativi nel mitigare il rischio povertà. Questo vale in particolare per l'intensità della povertà, che esprime la misura in cui la spesa mensile delle famiglie povere si scosta dalla linea di povertà: il valore è in calo al 18,7% (20,3% nel 2019), e chiama in causa le misure per sostenere le famiglie durante la crisi. Per quanto riguarda gli

¹¹⁶ Nel 2019 la quota nazionale superava quella del Nord di 0,6 punti percentuali, nel 2020 solo di 0,1.

impatti, è utile partire da un'analisi di micro-simulazione effettuata dall'ISTAT¹¹⁷, volta a identificare gli impatti distributivi delle misure varate per fronteggiare la pandemia sul reddito e la disuguaglianza. L'indice di Gini, simulato considerando la CIG, il RdC/PdC e il REM e altri trasferimenti straordinari, come l'introduzione del bonus per i lavoratori autonomi e per le colf e badanti, si riduce nel 2020 da 31,8 nel caso di assenza di tutte le misure considerate a 30,2; le stesse misure hanno anche attutito il rischio di povertà, stimato al 16,2% (sarebbe stato del 19,1% nello scenario senza interventi). In particolare guardando lo status occupazionale emerge come questi interventi abbiano protetto alcune categorie particolarmente vulnerabili: il rischio di povertà infatti si riduce in misura maggiore nelle categorie in cui questo è più elevato, come le persone in cerca di occupazione e gli inattivi, circa 6,9 e 3,5 punti percentuali in meno rispettivamente, e gli autonomi (-2,6 punti percentuali). Anche sul territorio gli impatti sono diversi e in qualche modo ricalcano le differenze in termini di diffusione della pandemia nel Paese: più evidente nel Nord-Ovest (-4,8 punti percentuali), meno al Nord-Est e al Centro, caratterizzati da livelli di povertà comunque più bassi. Nel Mezzogiorno il rischio di povertà resta molto alto e gli interventi considerati hanno avuto un impatto positivo ma minore che nel resto del Paese (-2,1 punti e -1 punto rispettivamente nel Sud e nelle Isole). Scomponendo l'effetto fra le diverse misure, la CIG e il RdC/PdC incidono sulla riduzione dell'indice di Gini e sul rischio di povertà, rispettivamente, di -1,2 e -0,8 punti percentuali: a questi si aggiungono 0,4 e 2,1 punti in meno dovuti all'introduzione delle misure straordinarie (in particolare al REM sono attribuibili -0,1 punti sul Gini e -0,2 sul rischio di povertà). Le analisi mostrano dunque che gli strumenti messi in campo nel corso del 2020 per supportare i redditi e contrastare l'avanzata di povertà e disuguaglianza sono stati efficaci; ciò nonostante i livelli di povertà assoluta restano molto elevati e in preoccupante aumento nel 2020, prefigurando, soprattutto nel Mezzogiorno un aumento dell'esclusione sociale (Ciarini e Villa 2021).

Questi risultati mostrano che quello che è stato definito in questo lavoro "welfare compensativo" è stato di fondamentale importanza nel supportare le famiglie durante la pandemia e non solo. La crisi pandemica si è abbattuta su un Paese in cui nel 2019 quasi 15,4 milioni di persone risultavano a rischio di povertà ed esclusione sociale, il 25,6% del totale. Il 2019 era stato il primo anno in cui, dopo quattro anni di crescita, la

¹¹⁷ <https://www.istat.it/it/files//2021/07/Redistribuzione-reddito-Italia.pdf>; https://www.istat.it/it/files//2021/07/Istat-Audizione_Commissione-lavoro_Camera-Deputati_27-luglio-2021.pdf.

povertà assoluta aveva subito una battuta d'arresto, pur restando su livelli superiori rispetto al periodo pre-crisi, soprattutto per il miglioramento delle condizioni delle famiglie più in difficoltà. Un miglioramento che è arrivato nello stesso anno in cui è avvenuta l'introduzione di una misura importante di contrasto alla povertà come il Reddito di cittadinanza, che nella seconda metà del 2019 aveva già raggiunto oltre un milione di famiglie. Secondo i dati diffusi dall'Istat, nel 2019 si stimavano circa 146 mila famiglie e 447 mila individui in meno in condizione di povertà assoluta rispetto al 2018. Come visto, anche durante la pandemia i trasferimenti hanno alleviato le difficoltà incontrate da molte categorie, supportando i redditi e impedendo un aumento ancora più forte delle disuguaglianze.

4.2.4 Il PNRR: verso un nuovo regime di crescita per l'Italia e i suoi territori?

La pandemia ha messo in luce molti dei nodi critici che accompagnano il modello di capitalismo italiano: se il 2020 e il 2021 sono stati gli anni segnati dalla tragedia umana, economica e sociale causata dalla pandemia di Covid-19, sono anche emerse prospettive di cambiamento. Il dibattito su quale modello economico e sociale sarà costruito nel periodo post-pandemia pone al centro la questione di coniugare competitività e coesione sociale, in un quadro reso più complesso dal forte aumento dei debiti pubblici e dai conseguenti rischi per la loro sostenibilità. Allo stesso tempo, è diventato evidente che i sistemi di protezione sociale sono fondamentali in quest'epoca di nuovi rischi sociali e sono rilevanti per sostenere le strategie di crescita di Paesi e territori. In questo senso, la risposta alla crisi pandemica delle istituzioni comunitarie ha fatto intravedere un cambio di paradigma: rispetto alla crisi precedente, quando hanno prevalso politiche di contenimento fiscale e austerità, nel 2020 il patto di stabilità è stato sospeso. Non solo sono stati allentati i vincoli che in precedenza avevano limitato lo spazio fiscale dei paesi membri, ma sono stati varati importanti programmi europei, come il Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Sure) e, soprattutto, il programma Next Generation EU (Ngeu), un massiccio piano di investimenti per il rilancio della crescita e della coesione sociale finanziato attraverso l'emissione di titoli di debito comune: oltre che rilevante in termini economici, questa condivisione del rischio e l'introduzione di forme di solidarietà fra i paesi europei rappresenta una svolta importante anche nell'ambito del processo di integrazione europeo (Saraceno, 2021). Le risorse del Ngeu si affiancano a quelle previste nel Multiannual Financial Framework 2021-2027 (MFF), che definisce il budget europeo per il prossimo settennio. Di fatto il Ngeu si inserisce nell'ambito di

un piano di rilancio e di trasformazione dell'economia europea più ampio: vale la pena sottolineare che il MFF per il settennio 2021-2027 è stato infatti approvato molto prima dello scoppio della pandemia e cioè nel maggio 2018. Nel 2020, per rispondere alla crisi pandemica, l'Unione Europea ha varato una serie di pacchetti di stimolo per la ripresa economica che si sono affiancati al budget previsto, portando le risorse complessive a un valore di 2,018 trilioni di euro a prezzi correnti 2020 (1,8 trilioni di euro a prezzi 2018¹¹⁸). Queste risorse sono la somma fra il bilancio 2021-2027, pari a 1,211 trilioni di euro (1,074 a prezzi 2018) integrato da 806,9 miliardi di euro (750 miliardi di euro a prezzi 2018) proprio attraverso il programma Ngeu, che rappresenta uno strumento temporaneo creato ad hoc per la ripresa post-pandemica utilizzabile fino al 2026 (per ulteriori approfondimenti si veda European Commission, 2021). Senza entrare troppo nel dettaglio, le risorse del Ngeu possono essere utilizzate accedendo a diversi fondi, di cui il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility – Rrf) rappresenta la quota più ingente: si tratta di circa 723,8 miliardi di euro (672,5 a prezzi 2018), quasi equamente distribuiti tra prestiti (385,8 miliardi, 360 a prezzi 2018) e sovvenzioni (338 miliardi, 312,5 a prezzi 2018) a fondo perduto. Gli altri fondi sono invece erogati attraverso diversi programmi europei che esistevano già prima della pandemia, e che sono stati rafforzati con risorse aggiuntive come il REACT-EU (per la coesione sociale), Horizon Europe (ricerca), InvestEU (investimenti privati), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (agricoltura), il Fondo per una transizione giusta (JTF, transizione ecologica): nel complesso si tratta di ulteriori 83,1 miliardi di euro (77,5 a prezzi 2018).

Per accedere alle risorse della Rrf, i diversi Paesi hanno elaborato dei propri piani nazionali di ripresa e resilienza, in cui si descrivono nel dettaglio gli interventi, gli investimenti e le riforme che saranno perseguiti entro il 2026 nell'ambito di alcune delle priorità individuate già nel MFF (come digitalizzazione, coesione sociale, transizione verde). Fra i paesi europei più colpiti dal Covid, l'Italia ha presentato un proprio PNRR ed è la prima beneficiaria di risorse in termini assoluti con 191,5 miliardi di euro¹¹⁹. Il PNRR italiano affronta non soltanto le sfide legate alla pandemia ma affronta la ripresa guardando le molte criticità e fragilità dal punto di vista economico, sociale ed ambientale e cercando un riposizionamento dell'intero sistema Paese in

¹¹⁸ Si fa riferimento sia ai prezzi correnti (2020) sia a quelli 2018 per coerenza con i diversi documenti di programmazione pubblicati sui siti ufficiali comunitari.

¹¹⁹ Il piano è consultabile su vari siti governativi, si veda in particolare www.italiadomani.gov.it, interamente dedicato all'attuazione del PNRR.

termini di competitività. Si articola in sei Missioni e le relative Componenti, sedici in tutto, che identificano gli ambiti in cui si attuano le riforme e gli investimenti necessari alla ripresa del Paese. Nel dettaglio le missioni e le componenti sono le seguenti:

1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (M1), articolata in tre componenti
 - a. digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA (M1C1),
 - b. digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo (M1C2),
 - c. turismo e cultura 4.0 (M1C3);
2. rivoluzione verde e transizione ecologica (M2), composta da quattro componenti
 - a. agricoltura sostenibile ed economia circolare (M2C1),
 - b. energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2),
 - c. efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3),
 - d. tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4);
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile (M3), in cui si individuano due componenti
 - a. investimenti sulla rete ferroviaria (M3C1),
 - b. intermodalità e logistica integrata (M3C2);
4. istruzione e ricerca (M4), articolata in 2 componenti
 - a. potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università (M4C1),
 - b. dalla ricerca all'impresa (M4C2);
5. inclusione e coesione (M5), declinata nelle componenti
 - a. politiche per il lavoro (M5C1),
 - b. infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (M5C2),
 - c. interventi speciali per la coesione territoriale (M5C3);
6. salute (M6), in cui sono previste due componenti
 - a. reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (M6C1),
 - b. innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale (M6C2).

È evidente che il piano rappresenta a tutti gli effetti una grande opportunità per affrontare i molti problemi che affliggono il Paese, dalla bassa crescita e produttività all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Come sono affrontate nel Piano italiano queste sfide? In questo lavoro non si vuole effettuare un'analisi critica dei contenuti o

sullo stato di avanzamento dei progetti, ma si vuole tentare di individuare brevemente quali sono gli indirizzi per riorientare il sistema Paese in alcune delle dimensioni del regime di crescita, in particolare su alcuni aspetti del sistema produttivo e nelle sfere del welfare riconducibili all'investimento sociale, per cercare di capire in quale direzione si orienta il riposizionamento del regime di crescita stesso.¹²⁰

La prima missione su cui si concentra l'attenzione è la M1, che si pone l'obiettivo di dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Sistema Paese e di avviare una piena digitalizzazione, al fine di aumentare l'attrattività e gli investimenti privati. Come visto, la missione si sviluppa lungo tre componenti, le risorse destinate ammontano nel complesso a 40,32 miliardi di euro, oltre la metà destinati alla M1C2. Guardando solo le prime due componenti di questa missione, nella prima (digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA) sono previste riforme e investimenti per un ammontare complessivo di poco meno di 10 miliardi di euro, oltre la metà dei quali dedicati alla digitalizzazione. La componente infatti prevede tre ambiti di intervento, dedicati alla Digitalizzazione della PA, all'Innovazione nella PA, all'Innovazione organizzativa del sistema giudiziario. Anche se in questo lavoro non è stata data enfasi alle differenze territoriali nelle capacità istituzionali, molto rilevanti nel creare le condizioni che favoriscono la crescita nei diversi contesti regionali, pure il ruolo diverso che la PA ha come motore della crescita induce a guardare, anche se brevemente, questa componente. Si evidenzia nel piano un orientamento complessivo che può essere sintetizzato in tre aree: infrastrutture, sviluppo del capitale umano e competenze, quantità e qualità dei servizi. La realizzazione delle infrastrutture digitali poggia infatti in modo inequivocabile sui dati (nel testo è citata anche la Piattaforma nazionale dati) e sulla migrazione dei sistemi verso infrastrutture basate su tecnologie di tipo cloud, attuata secondo due modelli (Polo strategico nazionale/cloud public), per cui il Piano individua meccanismi di supporto per le amministrazioni coinvolte. Un certa attenzione è dedicata ai rischi connessi alla trasformazione digitale, in particolare quelli legati ad aspetti di sicurezza del mondo cyber e alle necessità di protezione delle informazioni. Sul fronte del capitale umano emerge un orientamento che guarda sia al rafforzamento delle competenze del personale pubblico, in particolare quelle digitali, sia la necessità di avviare procedure per il reclutamento di nuovo personale. Infine, l'ultimo tema che appare qui rilevante è quello dei servizi

¹²⁰ Questa analisi è stata effettuata attraverso una content analysis basata su nuvole di parole effettuata sul testo del PNRR, realizzata attraverso il software NVivo versione 13.

pubblici: si tratta di un argomento di estrema rilevanza per questa missione e non solo. Più in generale infatti l'enfasi sui servizi è presente in modo trasversale in tutto il PNRR. Per quanto riguarda questa componente, l'idea che emerge è legata alla componente digitale, in cui la semplificazione ha un ruolo rilevante e si guardano le diverse criticità e inefficienze nell'erogazione dei servizi al cittadino, in particolare guardando alle grandi amministrazioni centrali come attori fondamentali del sistema. La seconda componente, che riguarda Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo, rappresenta quella più importante in termini di finanziamento, e ammonta a circa 24 miliardi, il 60% circa del totale dedicato alla missione. Imprese, sviluppo, digitalizzazione, rappresentano le azioni su cui si orienta questa componente del Piano: transizione digitale, attenzione alle PMI, competitività, innovazione, produttività, connettività sono i principali aspetti per rilanciare il sistema produttivo. Sono previsti strumenti di incentivazione per le imprese attraverso il Piano Transizione 4.0, evoluzione del precedente programma Industria 4.0, volti a promuovere la trasformazione digitale dei processi produttivi e innalzare gli investimenti in beni immateriali e in formazione alla digitalizzazione nelle imprese. Come visto, gli scarsi investimenti in ricerca e innovazione sono aspetti di debolezza del sistema italiano. Emerge anche un orientamento rispetto alle PMI a investire nello sviluppo di filiere, all'internazionalizzazione e alla competitività sui mercati internazionali, ma anche sul Made in Italy.

Una missione di particolare rilievo nel cercare di capire se e quanto il PNRR guarda all'investimento sociale è la M4, dedicata a istruzione e ricerca, che mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza. Come visto, le componenti individuate sono due, una focalizzata su istruzione e università in un'ottica che copre l'arco di vita, molto vicina all'idea di investimento sociale, l'altra che si concentra sul sistema della ricerca e sull'integrazione fra attività di ricerca e settori produttivi, anche in sinergia con la M1. A livello generale nel PNRR le riforme destinate a aumentare le competenze sono fondamentali, dalle competenze del personale della PA a quelle degli insegnanti a quelle digitali. In totale le risorse della M4 ammontano a 30,88 miliardi, di cui circa i 2/3 per la prima componente, che sarà qui raccontata più in dettaglio. Grande rilievo viene dato al potenziamento dei servizi di asilo nido e del tempo pieno, oltre a un maggiore sfruttamento delle infrastrutture scolastiche: sono questi i pilastri per includere i giovani nei percorsi di istruzione fin dalla prima infanzia, per accrescere il capitale umano ma anche per favorire la conciliazione vita-lavoro e superare i divari

territoriali. Ciò non è naturalmente possibile se non vengono create nuove strutture o potenziate quelle esistenti, cui il piano fa riferimento: nel caso degli asili nido il Piano parla di un incremento di circa 228.000 posti. Oltre ai posti negli asili nido e nei servizi per la prima infanzia, si parla anche di investimenti in infrastrutture sportive e palestre come presidi di buona salute e stili di vita salutari in tutte le fasi della vita e utili a contrastare la dispersione scolastica, come visto uno dei grandi problemi che affligge determinati territori. Questo tema appare particolarmente rilevante perché si possono riscontrare vari elementi trasversali: si rintraccia un elemento locale, territoriale e di comunità, anche legato al mondo dell'associazionismo; vi sono inoltre riferimenti a competenze di base e competenze trasversali e a una scuola aperta al territorio la cui offerta formativa serve a costruire inclusione sociale e partecipazione fin dalla giovane età. Inoltre, su questo tema il PNRR richiama un'idea di strutture sportive che siano ecocompatibili ed efficienti energeticamente, come previsto nell'ottica della transizione ecologica. Nella missione si dà inoltre grande rilievo al tema delle competenze: questo aspetto viene toccato in vari punti e riguarda sia le competenze di base degli studenti sia quelle digitali degli insegnanti per arrivare a quelle universitarie e digitali. È sulle competenze che punta il PNRR per raggiungere gli obiettivi di innalzamento del livello di capitale umano del Paese, ma non solo. Le riforme dei dottorati e del sistema di istruzione professionale, dagli istituti tecnici agli ITS, sono un altro punto focale del piano, così come l'ampliamento del numero e del valore delle borse di studio e la creazione di dottorati innovativi. Come visto gli ITS e la filiera lunga della formazione professionale rappresentano un anello molto importante per l'inserimento di giovani altamente qualificati nei processi produttivi anche in ottica 4.0. Non stupisce dunque che a questi percorsi sia dedicata un'attenzione particolare, così come ai dottorati industriali, e si collega alla seconda componente di questa missione, emblematicamente intitolata "Dalla ricerca all'impresa". In questo caso le misure previste esprimono un'idea di ricerca collegata al mondo delle imprese, attraverso infrastrutture e centri dedicati. In questo caso, fra gli investimenti spiccano quelli dedicati alla creazione di "campioni nazionali di R&S" su alcune tecnologie chiave, ma anche "Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S". In questi progetti si esprime una forte valorizzazione di quelle iniziative che coinvolgono anche realtà del mondo produttivo attraverso partnership. La stessa attenzione si può osservare nell'introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese.

L'ultima missione su cui si concentra qui l'attenzione è la missione 5, inclusione e coesione, che ha una valenza fortemente trasversale a tutto il piano, andando a integrare obiettivi di sostegno alle categorie vulnerabili nel mercato del lavoro, come le donne e i giovani, di riequilibrio territoriale non soltanto in termini di dualismo Nord/Sud ma anche con riferimento alle Zes e alle aree interne, di infrastrutturazione sociale del territorio con una particolare attenzione alla marginalità e alle categorie più fragili come le famiglie con minori, gli anziani non autosufficienti e le persone con disabilità. Su quest'ultimo fronte, quello degli interventi più direttamente orientati all'inclusione sociale, si osserva una particolare attenzione verso la scala della comunità, attraverso iniziative volte a rafforzare le reti di prossimità. Anche in questa missione si ritrova un chiaro orientamento all'investimento in competenze e un esplicito riferimento alla transizione verso l'economia della conoscenza, puntando in misura evidente sul lato dell'offerta. Interventi sul capitale umano direttamente mirati a superare la ormai "secolare" stagnazione della produttività italiana e a consentire un miglioramento della competitività del sistema paese, soprattutto le PMI e le microimprese, ne sono la leva principale. Nel complesso su questa missione sono stati allocati poco meno di 20 miliardi di euro. Per quanto riguarda la prima componente, relativa alle politiche per il lavoro, gli ambiti di intervento sono due i) politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione ii) servizio civile universale: data la sua rilevanza nel sostenere il modello di crescita, si guarderà qui solo al primo dei due. Le direttrici dell'intervento in materia di politiche del lavoro sono naturalmente la formazione e le competenze, il rafforzamento dei servizi e dei centri per l'impiego: sono previsti investimenti per favorire l'upskilling, il reskilling e il life-long learning, volti a far ripartire la crescita della produttività e incrementare la competitività delle imprese italiane anche piccole e micro. In questa missione si affrontano anche i temi della parità di genere, della questione giovanile e del sommerso, a cui è dedicata una delle riforme. Il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, in particolare può assumere un grande rilievo nei territori il cui proprio l'economia non osservata rappresenta uno dei motori della crescita e potrebbe favorire la transizione verso un diverso regime di crescita. Nella riforma del mercato del lavoro sono presenti due interventi principali: l'adozione del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e del Piano Nazionale Nuove Competenze, entrambi con il coinvolgimento delle regioni. Il primo strumento è un'azione di riforma volta a riqualificare le politiche attive del lavoro, ridisegnando i servizi per il lavoro per migliorarne l'efficacia e favorire un più ampio inserimento lavorativo delle persone, attraverso percorsi

personalizzati di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. Alla base di questo nuovo strumento c'è un ampliamento dell'offerta di servizi integrati, anche basati sulla cooperazione tra pubblico e privato oppure in rete con gli altri servizi territoriali (sociali, socio-sanitari, di conciliazione, educativi) nel caso di bisogni complessi. Il secondo intervento ha invece come target i lavoratori in transizione e disoccupati e definisce i livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di ammortizzatori sociali (NASPI e DIS-COLL), del reddito di cittadinanza e di altri lavoratori (per esempio in CIGS). L'attuazione della GOL è connessa al Piano di potenziamento dei centri per l'impiego e al Piano nazionale nuove competenze, a loro volta queste riforme sono attuate in maniera integrata e si accompagnano a un intervento specifico di rafforzamento del sistema dei Centri per l'Impiego, come visto caratterizzati da forti asimmetrie territoriali sia nelle dotazioni sia nell'offerta di servizi erogati. Anche la questione dell'occupazione femminile è un aspetto affrontato in questa missione: imprenditoria femminile innanzitutto ma anche un forte slancio verso la parità, a partire dal nuovo sistema di certificazione della parità di genere a cui è dedicato un investimento che "accompagna e incentiva le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente "critiche" (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità)" (p.209). Sul fronte giovani e competenze si punta a rafforzare il sistema duale, uno degli aspetti affrontati nel Capitolo 2, nell'ottica del learnig on the job. Nella componente 2 relativa a infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore sono tre gli ambiti di intervento i) servizi sociali, disabilità e marginalità sociale ii) rigenerazione urbana e housing sociale iii) sport e inclusione sociale. Emerge un disegno che mette al centro della rete dei servizi le persone, attraverso progetti che vanno a intervenire sulla loro capacità e autonomia, in un'ottica multidimensionale, di deistituzionalizzazione e personalizzazione dei servizi erogati, in cui la scala degli interventi e dei servizi è quella urbana. Per quanto riguarda i servizi sociali l'idea è di centrarli sul progetto, sulla persona e sulla rigenerazione degli spazi urbani che consenta l'erogazione di servizi di prossimità e domiciliari, in un'ottica di continuità assistenziale e di integrazione che è evocata nel piano in stretta sinergia anche con la componente sanitaria (Missione 6). In particolare i progetti di rigenerazione urbana hanno come obiettivo anche la realizzazione a livello locale di soluzioni alloggiative innovative che consentano a chi le abita di farlo con un elevato grado di autonomia: si parla di "riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di

appartamenti autonomi, dotati delle attrezzature necessarie e dei servizi attualmente presenti nel contesto istituzionalizzato” (p. 214). Si fa anche esplicito riferimento alla dotazione di strumenti ICT e domotici utili a monitorare le condizioni di salute delle persone non autosufficienti e con disabilità (telemedicina). Infine, in questo ambito anche il recupero di impianti sportivi per metterli al servizio della comunità è un aspetto rilevante, che può essere messo in collegamento con quanto dichiarato nel piano (M4) relativamente alla necessità di recuperare e mettere a disposizione della comunità le infrastrutture scolastiche e le palestre per consentire a tutti, e in primis agli studenti e alle studentesse, di praticare sport, avere stili di vita più salutari e ricreare un tessuto sociale più coeso. Infine, gli interventi speciali per la coesione territoriale prevedono una serie di investimenti destinati alla creazione e rafforzamento di servizi a supporto delle aree interne, all’investimento infrastrutturale nelle ZES, a iniziative dedicate al contrasto della povertà educativa e all’utilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. Una prospettiva interessante emerge confrontando le parti di testo riferite alle aree interne e alle ZES, da cui si evidenzia un differente orientamento. Nel caso delle aree interne, il PNRR guarda allo sviluppo di infrastrutture sociali, in particolare tramite servizi sanitari di prossimità e servizi e infrastrutture sociali di comunità (in cui sono chiamate in causa come presidi anche le farmacie, come emerge dalla word cloud). Nelle ZES invece l’orientamento è più dedicato alle infrastrutture materiali e ai collegamenti, fondamentali per accrescere l’attrattività di questi territori e la competitività delle imprese. Oltre a investimenti dedicati, è prevista una riforma che semplifica la governance delle ZES.

Oltre alle Missioni e Componenti, un aspetto di rilievo nel PNRR italiano è rappresentato dalle priorità trasversali relative a giovani, donne e divari territoriali. Colmare i divari di genere, ridurre le disparità di accesso ai diritti di cittadinanza, favorire percorsi di vita in linea con le proprie aspettative per i più giovani: sono solo alcuni dei divari storicamente sedimentati nel modello di crescita italiano che richiedono un’attenzione particolare, necessaria anche per rispondere agli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali, e garantire a tutti i cittadini pari opportunità. Per ciascuna delle Missioni del PNRR le misure previste sono infatti lette alla luce della loro capacità di impattare su queste disuguaglianze trasversali e sulla capacità di incidere sui divari di opportunità. Vale la pena osservare che quello delle disuguaglianze è un aspetto che il PNRR inquadra non solo come necessità per una maggiore inclusione sociale, ma anche come ostacolo da rimuovere per favorire una

maggior crescita economica, come nell'approccio della crescita inclusiva di cui si è parlato sopra.

In conclusione¹²¹, il PNRR italiano appare sulla carta come un tentativo di riorientare l'Italia verso un modello che può riconciliare le ragioni dell'economia con quelle della coesione sociale. Le riforme nelle sfere dell'investimento sociale suggeriscono una visione della spesa sociale che sposa un modello «produttivo». Essa non concorre alla crescita della domanda interna, come è stato invece nel ciclo fordista. È piuttosto indirettamente che gli investimenti sul welfare concorrono a raggiungere obiettivi di questo tipo, favorendo la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti che più corrono il rischio di rimanerne escluse – le donne per vincoli familiari o mancanza di servizi, i giovani per deficit relativi alla scolarizzazione e alle competenze professionali acquisite – e l'aumento della produttività del lavoro. Ovviamente, sia che si tratti di consolidare i risultati conseguiti sia di colmare un gap, questo approccio implica un maggiore sforzo di spesa nelle politiche attive del lavoro, della formazione, di cura e conciliazione. Una strategia di questo tipo (se ben coordinata) può garantire ritorni in termini di competitività e qualità del lavoro nei settori a più alto valore aggiunto (grazie agli investimenti in formazione e capitale umano) ma, perché sia davvero inclusiva e si accompagni a minori disuguaglianze, richiede anche un rafforzamento della componente *buffer*: investimenti pubblici per sostenere la competitività delle imprese nella transizione digitale, spesa sociale per aumentare quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro e sostegni per chi nella transizione rischia di essere penalizzato per motivi generazionali, di genere, di territorio di nascita.

¹²¹ Si veda anche Ciarini e Villa 2021.

Conclusioni

Nel presente lavoro, al fine di identificare i regimi di crescita delle regioni italiane, sono stati analizzati congiuntamente alcuni indicatori nelle tre dimensioni che li caratterizzano: i motori della crescita, i driver della domanda aggregata e le istituzioni del welfare. Per la prima volta questo framework concettuale viene utilizzato per studiare il modello di capitalismo italiano a livello sub-nazionale: pur riconoscendo la necessità di spostare l'attenzione su griglie territoriali più fini per interpretare alcuni casi specifici, come ad esempio i Paesi mediterranei, le analisi di comparative political economy finora si sono infatti concentrate prevalentemente sul livello nazionale.

Partendo dal presupposto che a livello complessivo il regime di crescita italiano si collochi, come visto, in quello di tipo "Publicly financed domestic demand-led", i risultati mostrano la coesistenza in Italia di diverse configurazioni territoriali: secondo l'analisi presentata, a livello generale alcune regioni si possono classificare entro un regime export-led, altre in un regime consumption-led, un caso outlier in un regime misto, rappresentato dal Lazio. Si osserva anche un gruppo di regioni "ibride", che mostrando risultati poco chiari non forma un vero e proprio regime, su cui non si è approfondita l'analisi e che rappresenta una parte piuttosto residuale dell'economia nazionale. Si può quindi concludere che emergono quattro regimi di crescita piuttosto definiti che si riferiscono a 13 regioni italiane delle 18 considerate inizialmente: due regimi di crescita di tipo export-led, un regime di tipo consumption-led, un regime indefinito. Ciascuno di questi regimi presenta dei tratti peculiari anche opposti, di cui di seguito si ripercorrono le principali caratteristiche.

Il regime di crescita consumption-led è composto dalle regioni del Mezzogiorno, fatta eccezione per Abruzzo e Basilicata. Questo gruppo appare nel complesso lo specchio del regime nazionale e, volendo allargare la prospettiva, mediterraneo, di cui presenta tutti i principali tratti: i consumi sono molto elevati e in alcuni casi superano il Pil regionale, la rilevanza dell'economia sommersa e illegale è molto forte e convive con una forte presenza dello Stato, che in questo regime agisce in modo duplice. Da un lato infatti lo Stato è un attore economico rilevante nella produzione del valore aggiunto regionale, dall'altro supporta i consumi privati attraverso politiche compensative dal lato del welfare. In questi territori inoltre a livelli occupazionali ridotti e un settore privato sottodimensionato si affianca una concentrazione molto maggiore di dipendenti pubblici. Una presenza di lavoro pubblico che però non colma i divari con il resto del Paese in termini di servizi, ma è piuttosto il frutto della bassa

occupazione negli altri settori. Come emerge dagli indici di investimento sociale, in questi territori la disponibilità di servizi per la prima infanzia è bassa e si interseca con l'impronta familista che da sempre caratterizza il sistema di welfare italiano; il sistema di formazione vocational, orientato allo sviluppo di competenze tecniche, non è ancora pienamente sviluppato, anche se con qualche eccezione; la dotazione di servizi per l'impiego è più bassa rispetto alla media e, soprattutto, l'offerta erogata in queste strutture presenta ampi divari con il resto del Paese per quanto riguarda i servizi più complessi e personalizzati (come l'accompagnamento al lavoro e l'orientamento specialistico) e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Uno sviluppo quindi molto limitato di servizi orientati all'investimento sociale, particolarmente carenti in tre grandi regioni come la Calabria, la Campania e la Sicilia. D'altro canto un welfare orientato all'investimento sociale è fondamentale per supportare la transizione verso la via alta alla competitività, un tipo di specializzazione che sembra assai lontano da quello che si osserva in questo regime, dove una quota elevata della produzione è generata nei servizi a basso valore aggiunto come il commercio, i trasporti e il turismo (collegato allo sviluppo di occupazione nei servizi di alloggio e ristorazione). Queste condizioni si traducono dal punto di vista delle performance economiche in un Pil stagnante e una produttività più bassa, poca occupazione e un alto tasso di irregolarità della stessa: questi risultati sono l'esito di un modello produttivo sbilanciato verso i settori ad alta intensità di lavoro in cui il sommerso è particolarmente presente, come l'agricoltura o le costruzioni, e in cui risultano particolarmente scarsi gli investimenti in R&S e si osserva una minore propensione all'innovazione, da cui il divario di produttività con il resto del Paese. Dal punto di vista dell'inclusione e la coesione sociale, nei territori consumption-led il reddito medio familiare è più basso della media, ma il profilo delle disuguaglianze economiche non è omogeneo: di conseguenza a livello complessivo non si può identificare un unico tipo di crescita (o per meglio precisare di stagnazione) dal punto di vista dell'inclusività. Tuttavia altri indicatori mostrano segni di un'esclusione sociale più accentuata in questo regime: il rischio di povertà, la quota di persone in situazione di grave deprivazione materiale e la quota di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa sono molto più alti rispetto alla media nazionale. La partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione femminile sono particolarmente basse, con qualche eccezione, e anche la condizione dei giovani è particolarmente sfavorita. Nelle regioni consumption-led si osserva un mercato del lavoro in cui il lavoro precario è più utilizzato, sono meno frequenti le trasformazioni dei contratti a termine in lavori stabili, sono più diffusi i

lavori pagati poco. Questi elementi confermano una maggiore vulnerabilità sociale ed economica in questo regime che, come detto, appare particolarmente “assonante” con quello nazionale.

All’opposto, si profilano due gruppi di regioni trainate dall’export composti da territori del Nord (esclusa la Liguria) e la Toscana. La linea di demarcazione fra questi due cluster passa per una diversa specializzazione dell’export in termini di sofisticazione: nel primo gruppo, composto da Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, le esportazioni dei prodotti della manifattura si posizionano su beni a maggiore intensità di conoscenza, il motore della crescita è il settore industriale e il sistema di welfare è orientato all’investimento sociale anche se con intensità differenti fra i “campioni” come l’Emilia-Romagna e il Friuli-Venezia Giulia e il resto del gruppo. Nel secondo cluster, composto da Veneto e Toscana, è più elevato il peso dell’export di prodotti a bassa intensità di conoscenza e si conferma la vocazione produttiva nella manifattura ereditata dal modello di sviluppo costruito intorno ai distretti industriali, la cui capacità di esportare risiede proprio nei settori leggeri. Si registra tuttavia anche una quota maggiore di settori dei servizi a basso valore aggiunto, probabilmente dovuto alla presenza di un’attività turistica particolarmente rilevante rispetto all’economia regionale. Anche in questo piccolo gruppo i servizi di investimento sociale sono più sviluppati rispetto alla media nazionale. Se quindi sotto il profilo produttivo e rispetto alla composizione delle esportazioni emergono delle differenze anche significative nei due regimi export-led, nelle loro traiettorie di sviluppo questi territori hanno puntato a dare forma a sistemi di welfare che, pur con intensità diverse, si sono meglio attrezzati in termini di infrastrutture sociali e servizi, da quelli per l’infanzia a quelli per il lavoro, più idonei a supportare la crescita. Si conferma quindi una maggiore possibilità in questi territori di fruire di una serie di servizi che riducono i divari di cittadinanza e favoriscono una maggiore capacitazione delle persone, come beni collettivi di sostegno alla competitività. Alla luce delle differenze appena enunciate, i due gruppi sono accomunati, oltre che da un orientamento all’investimento sociale, anche da una maggiore crescita del Pil e una più elevata produttività media oraria, un’intensità di ricerca più forte anche nella sua componente privata, un tessuto produttivo più orientato all’innovazione e alla traduzione concreta di questa in brevetti, un mercato del lavoro più regolare. Dal punto di vista degli outcome sociali, nelle regioni export-led un alto tenore di vita convive con una minore disuguaglianza, segnale di una crescita più inclusiva. Anche le componenti dell’esclusione sociale e materiale

consegnano un quadro più positivo in questi territori, caratterizzati da un rischio di povertà minore, una presenza di persone in famiglie a bassa intensità lavorativa meno diffusa e una deprivazione materiale più bassa. È maggiore l'inclusione sociale e nel mercato del lavoro delle categorie più vulnerabili, cioè donne e giovani: la componente femminile mostra tassi di partecipazione e occupazione più alti, la disoccupazione giovanile e la quota di NEET sono nettamente più basse. Nelle altre dimensioni rilevanti per la coesione sociale qui esaminate inerenti la qualità del lavoro si osserva una incidenza e persistenza di lavori precari e a bassa paga più limitata, almeno nel periodo pre-pandemia.

In questo quadro il Lazio resta un caso a sé, la cui natura di outlier si conferma in tutte le dimensioni esaminate. In alcuni casi la regione si accosta ai territori del Mezzogiorno, in altri si approssima meglio alla media nazionale, per alcuni versi si stacca da tutte le altre regioni mentre in altri si avvicina ai cluster del Nord. Queste peculiarità del Lazio nel panorama nazionale non sono nuove nella letteratura sociologica, che ha spesso inquadrato questa regione come un caso a sé principalmente per la presenza di Roma e per la particolarità del suo percorso di sviluppo, in cui al peso della capitale si affianca un limitato apporto dei distretti, che come visto nelle pagine precedenti sono stati il fattore che ha permesso l'emergere della Terza Italia e delle piccole e medie imprese come motori della crescita a partire dalla crisi del fordismo. Venendo alle caratteristiche del regime di crescita individuato, si osservano alcuni tratti distintivi soprattutto rispetto alla specializzazione produttiva, dal momento che i driver della crescita esplorati attraverso la combinazione fra il peso dell'export e quello dei consumi sul Pil non consentono una collocazione precisa di questa regione. Nel Lazio la quota di export è molto bassa ma il peso dei servizi esportati è relativamente più elevato rispetto alla media nazionale, in parte per la presenza di flussi turistici rilevanti e in parte riconducibile a una specializzazione produttiva orientata ai servizi ad alto valore aggiunto, nel settore ICT ma anche nei servizi professionali. Questa specializzazione nella fascia alta dei servizi si associa naturalmente a un peso elevato della PA nel generare valore aggiunto, e si combina con istituzioni del welfare sottodimensionate in cui non è possibile individuare un profilo netto fra welfare compensativo e investimento sociale. Le performance economiche di questa regione proprio in virtù della presenza nella fascia alta dei servizi sono positive: il tasso di crescita del Pil non arriva ai livelli delle regioni export-led ma resta comunque superiore alla media nazionale e il livello di produttività media oraria è alto. Nella regione si osserva un livello di investimenti in R&S in rapporto al

Pil più alto della media dato dal peso della componente pubblica, naturalmente collegato alla capitale: la quota di spesa riconducibile al settore privato è infatti nel Lazio particolarmente bassa, e pari a quella che si osserva in Puglia e Sicilia. Anche dal punto di vista delle imprese innovative e dei brevetti, il Lazio si colloca vicino al gruppo delle regioni del regime consumption-led; per quanto riguarda il mercato del lavoro presenta contemporaneamente un'occupazione e un tasso di irregolarità più elevati della media. Incrociando reddito e disuguaglianza il Lazio appare un caso a sé collocandosi, unica fra le regioni esaminate, nel quadrante della crescita non inclusiva; peculiarità che si conferma guardando le componenti del rischio di esclusione sociale e in particolare considerando la deprivazione materiale, dove il profilo della regione è distinto da quello degli altri regimi. Anche l'inclusione di donne e giovani presenta degli elementi di criticità considerando le buone performance economiche in termini di crescita e produttività: sebbene i tassi di partecipazione e occupazione femminile siano sopra la media il distacco con il gruppo export-led è evidente, mentre dal lato dell'inclusione dei giovani nel mercato del lavoro e nei percorsi di istruzione e formazione la regione si attesta sui valori medi nazionali. Anche per gli aspetti attinenti la qualità del lavoro il Lazio mostra un profilo meno critico di quello delle regioni del Mezzogiorno, ma comunque da porre sotto attenzione.

Questa analisi del capitalismo italiano alla luce degli sviluppi della letteratura sui regimi di crescita rappresenta una possibilità per affrontare in modo inedito una delle grandi questioni che come si è visto affliggono il modello italiano e cioè quello dei divari territoriali e delle politiche necessarie per affrontarli. La debolezza del sistema produttivo meridionale, le carenze in termini di infrastrutture sociali e di beni collettivi di supporto alla competitività, la radicata presenza dell'economia non osservata, si confermano come caratteristiche che oltre a ostacolare la crescita economica del territorio impattano fortemente sulla coesione sociale. Questi divari sono in qualche modo l'eredità di processi di lungo corso che affondano le loro radici nella storia del Paese. La mancata convergenza tra Sud e Centro-Nord è stata un nodo storico dello sviluppo italiano. Dopo un periodo di avvicinamento fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Da ormai diversi decenni il divario in termini di prodotto pro-capite è rimasto stabile o aumentato, riflettendo una crescita differenziata fra i territori che risiede nei diversi regimi di produzione, nella capacità di creare lavoro e reddito, ma anche nelle configurazioni del welfare regionale che sono state più o meno capaci di cogliere i nessi fra il sistema economico e produttivo e la protezione sociale.

Fatta questa fotografia, le ricette per uscire da questo dualismo tenendo conto delle differenze nei territori e nei loro regimi di crescita non sono scontate. Il ventaglio delle opzioni possibili è ampio, e ogni strategia presenta pro e contro. Innanzitutto occorre osservare che tagliare la spesa compensativa è una possibilità, ma come visto le condizioni socio-economiche fra i territori sono molto diversificate e l'effetto potrebbe essere un aumento dei divari. Si è già ricordato che il 2019 è stato il primo anno in cui la povertà assoluta non è aumentata e la causa è da attribuire all'introduzione del RdC. Molte analisi hanno mostrato l'effetto positivo dei vecchi e nuovi sussidi introdotti per far fronte alla crisi pandemica, come il Reddito di emergenza o i diversi bonus per i lavoratori autonomi: senza questi strumenti fortemente protettivi, il cui utilizzo è stato incentivato anche dalle istituzioni europee (si pensi al programma SURE), la tenuta dei consumi sarebbe stata molto più bassa e di conseguenza l'impatto della pandemia sull'economia e sul lavoro avrebbe assunto proporzioni ancora più ampie. Il nodo dei divari è uno dei punti principali del PNRR, che rappresenta una risposta orientata per lo più a politiche e investimenti dal lato dell'offerta: agendo sull'infrastrutturazione sociale e sugli incastri istituzionali fra protezione e crescita potenzialmente possibili in un modello di welfare più orientato all'investimento sociale, il piano certamente favorisce l'emergere di contesti abilitanti alla via alta alla competitività. Tuttavia perché questo tipo di strategia funzioni, è importante anche considerarne i potenziali cortocircuiti, legati alle peculiarità dei contesti locali, per ridurre il rischio che insorgano altre disfunzioni come il lavoro povero, il part-time involontario, la sovraistruzione. Per superare queste criticità agire solo sul lato dell'offerta non è sufficiente: occorre affiancare a queste strategie un nuovo keynesismo della domanda attraverso politiche industriali, scelte strategiche e investimenti mirati ad agire non solo sui contesti istituzionali, ma sulla domanda di lavoro.

Vale la pena di concludere osservando che l'analisi descrittiva condotta in questo lavoro è solo un primo passo che può aprire la strada a ulteriori studi e ricerche relativi all'integrazione della sfera sub-nazionale nella letteratura sui modelli di capitalismo e in particolare all'analisi delle relazioni, gli incastri, le disfunzionalità fra le istituzioni del welfare (locale) e la sfera economica, come nella letteratura sui regimi di crescita. Si tratta di uno scenario complesso in cui molti fattori interagiscono tra loro e su cui sono molte le piste di ricerca percorribili, dall'ampliamento dell'arco temporale delle serie storiche al tentativo di tentare una lettura nel tempo dei territori per evidenziare eventuali spostamenti tra i diversi regimi, dall'approfondimento di alcune aree di policy rilevanti nei diversi gruppi attraverso process tracing e analisi qualitative a uno

spostamento di scala ancora più granulare sul territorio per tenere conto delle differenze intraregionali. Non da ultimo, il tema dei regimi di crescita regionali, che si guardi all'Italia o meno, potrà essere arricchito in futuro da analisi sulle dinamiche di *politics*, certamente non secondarie nel far emergere o meno determinati regimi di crescita. Essi derivano da assetti istituzionali che sono frutto, certamente, di meccanismi di path-dependency ma anche, se non soprattutto, di specifiche configurazioni e coalizioni di attori e interessi. Si tratta di una prospettiva che in questo lavoro non è stata affrontata, ma che appare certamente promettente per future ricerche.

Bibliografia

Agenzia per la Coesione Territoriale, 2021a. *Lavoro. I dati Cpt sulla spesa pubblica 2008-2019*, Roma: Agenzia per la Coesione Territoriale.

Agenzia per la Coesione Territoriale, 2021. *Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Formazione*. s.l., s.n.

Albert, M., 1993. *Capitalism against Capitalism*. London: Whurr.

Allen, M., 2004. The varieties of capitalism paradigm: not enough variety?. *Socio-Economic Review*, 2(1), p. 87–108.

Amable, B., 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Ambra, M. C. & Pirro, F., 2017. Digitalizzazione e lavoro: nuove sfide per il social investment approach. *la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, Volume 3, pp. 79-94.

ANPAL, 2018. *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Roma: Anpal.

ANPAL, 2021. *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, Roma: Anpal.

Arlotti, M. & Sabatinelli, S., 2020. Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00. *Politiche Sociali, Social Policies*, Volume 3/2020, pp. 357-374.

Ascoli, U., a cura di, 1984. *Welfare state all'italiana*. Roma-Bari: Laterza.

Ascoli, U., a cura di, 2011. *Il welfare state in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Ascoli, U. & Pavolini, E., 2012. Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme. *Stato e mercato*, 96(3), pp. 429-464.

Ascoli, U. & Pavolini, E. a cura di, 2015. *The Italian Welfare State in a European Perspective*. Bristol: Policy Press.

Autor, D. H., 2015. Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of economic perspectives*, 29(3), pp. 3-30.

Baccaro, L. & D'Antoni, M., 2022. Tying Your Hands and Getting Stuck? The European Origins of Italy's Economic Stagnation. *Review of Political Economy*, pp. 1-26.

Baccaro, L. & Hadziabdic, S., 2022. *Operationalizing Growth Models*, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

Baccaro, L. & Howell, C., 2017. *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations Since the 1970s*. Cambridge: Cambridge University Press.

Baccaro, L. & Pontusson, H. J., 2016. Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective. *Politics & Society*, 44(2), pp. 175-207.

Baccaro, L. & Pontusson, H. J., 2021. European Growth Models Before and After the Great Recession. In: A. Hassel & B. Palier, a cura di *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies. How Have Growth Regimes Evolved?*. Oxford: Oxford University Press, pp. 98-134.

Baccaro, L., 2021. Is there a "Mediterranean" Growth Model?. In: L. Burrioni, E. Pavolini & M. Regini, a cura di *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*. Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 19-41.

Bagnasco, A., 1977. *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino.

Bagnasco, A., 1988. *La costruzione sociale del mercato*. Bologna: Il Mulino.

Baiocco, S., Alcidi, C., Corti, F. & Di Salvo, M., 2022. *Changing Social Investment Strategies in the EU*, Seville: European Commission.

Baltrunaite, A., Formai, S., Linarello, A. & Mocetti, S., 2022. Ownership, governance, management and firm performance: evidence from Italian firms. *Questioni di Economia e Finanza*, Issue 678.

Banca d'Italia, 2010. *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*. Roma, Banca d'Italia.

Banca d'Italia, 2022. *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*. Roma, Banca d'Italia.

Becattini, G., 1989. Piccole e medie imprese e distretti industriali nel recente sviluppo italiano. *Note economiche*, Volume 3, pp. 397-412.

Bhaduri, A. & Marglin, S., 1990. Unemployment and the real wage: The economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge Journal of Economics*, 14(4), p. 375–393.

Blyth, M., 2003. Same as it Never Was: Temporality and Typology in the Varieties of Capitalism. *Comparative European Politics*, Volume 1, p. 215–225.

Bonoli, G., 1997. Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), pp. 351-372.

Bonoli, G., 2005. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy & Politics*, Issue 3, pp. 431-449.

Bonoli, G., 2012. Active labour market policy and social investment: a changing relationship. In: N. Morel, B. Palier & J. Palme, a cura di *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy press, pp. 181-204.

Bonoli, G., Cantillon, B. & Van Lancker, W., 2017. Social Investment and the Matthew effect . In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 66-76.

Bonoli, G. & Liechti, F., 2018. Good intentions and Matthew effects: access biases in participation in active labor market policies. *Journal of European Public Policy*, 25(6), pp. 894-911.

Bouget, D. et al., 2015. *Social investment in Europe: A study of national policies*. Brussels: European Commission.

Boyer, R., 2005. How and why capitalisms differ. *Economy and Society*, 34(4), pp. 509-557.

Burroni, L., 2016. *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*. Bologna: Il Mulino.

Burroni, L., Pavolini, E. P. & Regini, M., 2021. *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Burroni, L., Pavolini, E. & Regini, M., 2020. Southern European political economies: In search of a road to development. *Stato e mercato*, Volume 1/2020, pp. 79-114.

Cantillon, B., 2011. The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), p. 432-449.

Cantillon, B. & Van Lancker, W., 2013. Three shortcomings of the social investment perspective. *Social Policy and Society*, 12(4), pp. 553-564.

Capussela, A. L., 2018. *The Political Economy of Italy's Decline*. Oxford: Oxford University Press..

Censis, 2020. *ANALISI E STRATEGIE PER UNA REGIONE CHE PRODUCE Una ricognizione sugli assetti attuali e sulle prospettive future del sistema socio-economico e produttivo della Regione Lazio*. Roma: Censis.

Cersosimo, D. & Viesti, G., 2022. Il welfare italiano da Nord a Sud. In: C. Giorgi, a cura di *Welfare. Attualità e prospettive*. Roma: Carocci, pp. 307-322.

Chevalier, T., 2021. Fighting Youth Unemployment: Growth Strategies and Youth Welfare Citizenship. In: A. Hassel & B. Palier, a cura di *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?*. Oxford: Oxford University Press, pp. 348-371.

Ciarini, A., 2012. *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*. Bologna: Il Mulino.

Ciarini, A., 2016. Policies to Boost Services and Employment in the Long Term Care Sector. A Downward Convergence Towards Low-Wage Service Jobs in the European Welfare State?. *Stato e mercato*, 36(1), pp. 119-151.

Ciarini, A., a cura di, 2020a. *Politiche di welfare e investimenti sociali*. Bologna: Il Mulino.

Ciarini, A., 2020b. Politiche sociali e occupazione nei servizi alle persone. Lavoro povero e servizi in tempi di austerità. In: A. Ciarini, a cura di *Politiche di welfare e investimenti sociali*. Bologna: Il Mulino, pp. 91-115.

Ciarini, A., Girardi, S. & Pulignano, V., 2020. Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali.. In: A. Ciarini, a cura di *Politiche di welfare e investimenti sociali*. Bologna: Il Mulino, pp. 59-89.

Ciarini, A. & Villa, A., 2021. Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro in Italia prima e dopo la pandemia. Quali effetti a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza?. *Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svime*, pp. 659-676.

Colombo, S. & Regini, M., 2016. Territorial Differences in the Italian 'Social Model'. *Regional Studies* 50:1, pp. 20-34.

Commissione Europea, 2021. *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali (COM/2021/102 final)*, Publication Office of the European Union: Brussels.

Council of the European Union, 2000. *Conclusions of the Lisbon European Council*, s.l.: Ref. SN 100/00, March 23–24.

Cronert, A. & Palme, J., 2017. *Approaches to Social Investment and Their Implications for Poverty in Sweden and the European Union*, s.l.: Global Challenges Working Paper Series, n.4.

Crouch, C., 2005. Models of capitalism. *New Political Economy*, 10(4), pp. 439-456.

Crouch, C., 2009. Privatised Keynesianism: An unacknowledged policy regime. *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3), pp. 382-99.

Crouch, C., 2010. Complementarity. In: G. Morgan, et al. a cura di *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. s.l.:s.n., pp. 117-137.

Crouch, C., 2017. Social Investment, Social Democracy, Neoliberalism, and Xenophobia. In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 368-376.

Crouch, C., 2020. Welfare state come investimento sociale: per quali obiettivi?. In: A. Ciarini, a cura di *Politiche di welfare e investimenti sociali*. Bologna: Il Mulino, pp. 39-58.

Crouch, C. et al., 2005. Dialogue on 'Institutional complementarity and political economy'. *Socio-Economic Review*, 3(2), p. 359–382.

Daniele, V. & Malanima, P., 2011. *Il divario Nord-Sud in Italia, 1861-2011*. Soveria Mannelli: Rubettino.

de Deken, J., 2017. Conceptualizing and Measuring Social Investment . In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 184-193.

De la Porte, C. & Jacobsson, K., 2012. Social investment or re Commodification? Assessing the employment policies of the EU member states. In: N. Morel, B. Palier & J. Palme, a cura di *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press, pp. 117-134.

Del Pino, E. & Pavolini, E., 2015. Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis. *European Journal of Social Security*, 17(2), p. 246–270.

Della Sala, V., 2004. The Italian model of capitalism: on the road between globalization and Europeanization?. *Journal of European Public Policy*, 11(6), pp. 1041-57.

Ebner, A., 2016. Editorial: Exploring Regional Varieties of Capitalism. *Regional Studies*, 50(1), pp. 3-6.

Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M., 2012. *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G., 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G., 2002. Towards the Good Society, Once Again?. In: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles, a cura di *Why We Need a New Welfare State*. Oxford(Oxford University Press): s.n., pp. 1-25.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. a cura di, 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Estevez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D., 2001. Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In: P. A. Hall & D. Soskice, a cura di *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, p. 145–183.

European Commission Directorate General for Budget, 2021. *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission, 2010. *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (3.3.2010 COM(2010) final)*, Brussels: Publication Office of the European Union.

European Commission, 2013. *Towards social investment for growth and cohesion – Including implementing the European Social Funds 2014-2020 (COM(2013) 83 final)*, Brussels: s.n.

European Commission, 2017. *White paper on the Future of Europe*, Brussels: Publication Office of the European Union.

European Commission, 2023. *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, Brussels: Publications Office of the European Union.

Fargion, V., 1997. *Geografia della cittadinanza sociale*. Bologna: Il Mulino.

Fargion, V. & Gualmini, E., 2012. *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*. Bologna: Il Mulino.

Fatás, A. & Summers, L. H., 2015. *The permanent effects of fiscal consolidations*. s.l., Centre for Economic Policy Research.

Felice, E., 2007. *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Felice, E., 2010. Regional development: reviewing the italian mosaic. *Journal of modern Italian studies*, 15(1), pp. 64-80.

Felice, E., 2013. *Perché il Sud è rimasto indietro*. Bologna: Il Mulino.

Ferrera, M., 1984. *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino.

Ferrera, M., 1993. *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Mulino.

Ferrera, M., 1996. The "Southern Model" of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), p. 17–37.

Ferrera, M., 2017. Accelerator or Brake? The EU and the Difficult Politics of Social Investment. In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 328-336.

Ferrera, M., 2019. *La società del quinto stato*. Roma-Bari: Laterza.

Ferrera, M., Fargion, V. & Jessoula, M., 2012. *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*. Venezia: Marsilio.

Ferrera, M. & Gualmini, E., 2004. *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ferrera, M. & Hemerijck, A., 2003. Recalibrating Europe's welfare regimes. In: J. Zeitlin & D. M. Trubek, a cura di *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*. Oxford: Oxford University Press on Demand, pp. 88-128.

Ferrera, M. & Rhodes, M., 2010. Recasting European welfare states: An introduction. *West European Politics*, 23(2), pp. 1-10.

Gallie, D., 2002. The quality of working life in welfare strategy. In: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles, a cura di *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 96-129.

Gambarotto, F. & Solari, S., 2015. The peripheralization of Southern European capitalism within the EMU. *Review of International Political Economy*, 22(4), pp. 788-812.

Gherardini, A., 2020. Quattro modelli di crescita e disuguaglianza. In: C. Trigilia, a cura di *Capitalismi e democrazie*. Bologna: Il Mulino, pp. 61-77.

Ghigi, R. & Naldini, M., 2022. Un paese sempre più diseguale. *Rivista il Mulino*, 2022(4), pp. 6-14.

Giorgi, C., a cura di, 2022. *Welfare. Attualità e prospettive*. Roma: Carocci.

Giorgi, C. & Pavan, I. a cura di, 2021. *Storia dello Stato sociale in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Goos, M., Manning, A. & Salomons, A., 2009. Job polarization in Europe. *American economic review*, 99(2), pp. 58-63.

Gould, A., Barry, M. & Wilkinson, A., 2015. Varieties of Capitalism Revisited: Current Debates and Possible Directions. *Relations Industrielles / Industrial Relations*, 70(4), pp. 587-602.

Guillén, A. M. & León, M., 2011. Introduction. In: A. M. Guillén & M. León, a cura di *The Spanish Welfare State in European Context..* Surrey and Burlington: Ashgate, pp. 1-16.

Hacker, B., 2019. *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice*, Brussels: European Trade Union Institute.

Hall, P. A., 2014. Varieties of Capitalism and the Euro Crisis. *West European Politics*, 37(6), pp. 1223-1243.

Hall, P. A., 2018. Varieties of capitalism in light of the euro crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(1), pp. 7-30.

Hall, P. A. & Gingerich, D. W., 2004. Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis. *MPIfG Discussion Paper*, 04(5).

Hall, P. A. & Soskice, D., 2001. An introduction to varieties of capitalism. In: P. A. Hall & D. Soskice, a cura di *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-27.

Hancké, B., Rhodes, M. & Thatcher, M., 2007. *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Hassel, A., 2014. Adjustments in the Eurozone: Varieties of Capitalism and the Crisis in Southern Europe. *LEQS Paper*, May, Issue 76.

Hassel, A. & Palier, B., 2021. *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies. How Have Growth Regimes Evolved?*. Oxford: Oxford University Press.

Hassel, A., Palier, B. & Avlijaš, S., 2020. The pursuit of growth. Growth regimes, growth strategies and welfare reforms in advanced capitalist economies. *Stato e mercato*, Volume 1/2020, pp. 41-77.

Hemerijck, A., 2012. *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press..

Hemerijck, A., 2012. Two or three waves of welfare transformation?. In: N. Morel, B. Palier & J. Palme, a cura di *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press, pp. 33-60.

Hemerijck, A., 2014. Social investment «stocks», «flows» and «buffers». *Politiche Sociali, Social Policies*, Volume 1, pp. 9-26.

Hemerijck, A., a cura di, 2017. *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A., 2018. Social investment as a policy paradigm. *Journal of European public policy*, 26(6), pp. 810-827.

Hemerijck, A. & Ronchi, S., 2020. Aprire la strada all'investimento sociale in un'eurozona fragile. In: A. Ciarini, a cura di *Politiche di welfare e investimenti sociali*. Bologna: Il Mulino, pp. 117-138.

Hemerijck, A., Ronchi, S. & Plavgo, I., 2023. Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. *Socio-Economic Review*, 21(1), p. 479–500.

Hope, D. & Soskice, D., 2016. Growth Models, Varieties of Capitalism, and Macroeconomics. *Politics & Society*, 44(2), p. 209–226.

Howell, C., 2003. Varieties of capitalism: and then there was one?. *Comparative Politics*, 36(1), pp. 103-124.

Inapp, 2021. *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*. Roma: Inapp.

Inapp, 2022. *Rapporto INAPP 2022. Lavoro e Formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma: Inapp.

Inapp & Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2022. *XIX Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella IeFP a.f. 2019-2020*, Roma: Inapp.

International Labour Office (ILO), 2020. *Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*. Geneva: ILO.

Istat, 2018. *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Roma: Istat.

Istat, 2018. *Rapporto sulla conoscenza*. Roma: Istat.

Istat, 2019. *Conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2018*, Roma: Istat.

Istat, 2020. *Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica del 26 febbraio 2020*, s.l.: s.n.

Istat, 2021a. *Risoluzione 7/00635 "Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni"*. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica del 17 novembre 2021, s.l.: s.n.

Istat, 2021. *La spesa dei Comuni per i servizi sociali*, Roma: Istat.

Istat, 2022. *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2017-2020*, Roma: Istat.

Istat, 2023. *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*. [Online] Available at: <https://www.istat.it/it/archivio/280052>

Jackson, G. & Deeg, R., 2006. *How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity*, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

Jenson, J., 2009. Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 16(4), p. 446–483.

Jenson, J., 2012. Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. In: N. Morel, B. Palier & J. Palme, a cura di *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press, pp. 61-87.

Jenson, J., 2017. Developing and Spreading a Social Investment Perspective. The World Bank and OECD Compared. In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 207-215.

Kazepov, Y., a cura di, 2010. *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Hashgate.

Kazepov, Y. & Barberis, E. a cura di, 2013. *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*. Roma: Carocci.

Kazepov, Y. & Cefalo, R., 2022. La dimensione territoriale delle politiche sociali tra sussidiarietà e disuguaglianze. In: C. Giorgi, a cura di *Welfare. Attualità e prospettive*. Roma: Carocci, pp. 85-102.

Kazepov, Y. & Ranci, C., 2017. Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case. *Journal of European Social Policy*, 27(1), pp. 90-104.

Kim, Y. Y. & Choi, Y. J., 2020. Does social protection crowd out social investment?. *Policy and Society*, 39(2), pp. 208-225.

Kuitto, K., 2016. From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective. *Journal of European Social Policy*, 26(5), p. 442-459.

Leibfried, S., 1993. Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community. In: C. Jones, a cura di *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London and New York: Routledge, p. 133-56.

León, M. & Pavolini, E., 2014. Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain. *South European Society and Politics*, 19(3), pp. 353-369.

León, M., Pavolini, E. & Guillén, A. M., 2014. Welfare Rescaling in Italy and Spain: Political Strategies to Deal with Harsh Austerity. *European Journal of Social Security*, 17(2), pp. 182-201.

Locke, R. M. & Grancelli, B., 1995. Una economia differenziata: politica locale e cambiamento industriale. *Stato e mercato*, Aprile, 43(1), pp. 27-64.

Maestripieri, L. & Ranci, C., 2016. Non è un paese per laureati. La sovra-qualificazione occupazionale dei lavoratori italiani. *Stato e mercato*, Volume 3/2016, pp. 425-450.

Marglin, S. & Bhaduri, A., 1990. Profit squeeze and Keynesian theory. In: S. Marglin & J. Schor, a cura di *The Golden Age of capitalism: reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Clarendon, pp. 153-186.

Martin, C. J., 2016. Economic Prosperity Is in High Demand. *Politics & Society*, 44(2), p. 227-235.

Mazziotta, M. & Pareto, A., 2020. *Gli indici sintetici*. Torino: Giappichelli.

Mazzucato, M., 2014. *Lo Stato innovatore*. Bari-Roma: Laterza.

Menabò di etica ed economia, 2019. [Online]
Available at: <https://www.eticaeconomia.it/menabo-n-100/>

Molina, O. & Rhodes, M., 2007. The Political Economy of Adjustment in Mixed Market Economies: A Study of Spain and Italy. In: B. Hancké, M. Rhodes & M. Thatcher, a cura di *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press., pp. 223-52.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. a cura di, 2012. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.

Morel, N. & Palme, J., 2017. A normative foundation for the social investment approach?. In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 150-160.

Morlin, G. S., Passos, N. & Pariboni, R., 2022. Growth Theory and the Growth Model Perspective: Insights from the Supermultiplier. *Review of Political Economy*.

Nardo, M. et al., 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. Paris: OECD Publishing.

Natali, D. & Vanhercke, B. a cura di, 2015. *Social Policy in the European Union: State of Play 2015*. Brussels: European Trade Union Institute.

Nikolai, R., 2012. Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world. In: N. Morel, B. Palier & J. Palme, a cura di *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press, pp. 91-116.

Nolan, B., 2013. What use is 'social investment'?. *Journal of European Social Policy*, p. 459-68.

OECD, 2018a. *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. Paris: OECD Publishing.

OECD, 2018b. *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing.

OECD, 2019a. *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. Paris: OECD Publishing.

OECD, 2019. *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy, Connecting People with Jobs*. Paris: OECD Publishing.

OECD, 2019. *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. Paris: OECD Publishing.

Oesch, D., 2013. *Occupational Change in Europe. How Technology and Education Transform the Job Structure*. Oxford: Oxford University Press.

Orloff, A., 1993. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, 58(3), pp. 303-328.

Orloff, A., 1996. Gender in the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 22(1), pp. 51-78.

Ostry, J., Berg, A. & Tsangarides, C., 2014. *Redistribution, inequality and growth*, s.l.: IMF Staff discussion note.

Paci, M., 2006. *Nuovi lavori, nuovo welfare*. Bologna: Il Mulino.

Paci, M., a cura di, 2008. *Welfare locale e democrazia partecipativa*. Bologna: Il Mulino.

Palier, B., 2013. Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis. *Stato e mercato*, 97(1), pp. 37-66.

Pavolini, E., 2011. Welfare e dualizzazione dei diritti sociali. In: U. Ascoli, a cura di *Il welfare in Italia*. Bologna: Il Mulino, pp. 257-280.

Pavolini, E., 2015. How many Italian welfare states are there?. In: U. Ascoli & E. Pavolini, a cura di *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*. s.l.:Bristol University Press, pp. 283-306.

Pavolini, E. & Raitano, M., 2015. L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell'austerità. Un'introduzione. *Meridiana*, Issue 83, pp. 9-30.

Pavolini, E. & Van Lancker, W., 2018. The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?. *Journal of European Public Policy*, 25(6), pp. 878-893.

Perez, S. A. & Matsaganis, M., 2019. Export or Perish: Can Internal Devaluation Create Enough Good Jobs in Southern Europe?. *South European Society and Politics*, 24(2), pp. 259-285.

Pierson, P., a cura di, 2001. *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Piore, M. J., 2016. Varieties of Capitalism Theory: Its Considerable Limits. *Politics & Society*, 44(2), pp. 237-241.

Piore, M. & Sabel, C., 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic.

Pontusson, H. J. & Baccaro, L., 2020. Comparative political economy and varieties of macroeconomics. In: *Oxford research encyclopedia of politics*. New York: s.n., p. 1-27.

Pontusson, J. & Raess, D., 2012. How (and Why) Is This Time Different? The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States. *Annual Review of Political Science*, 15(1), pp. 13-33.

Rangone, M. & Solari, S., 2012. From the Southern-European model to nowhere: the evolution of Italian capitalism, 1976–2011. *Journal of European Public Policy*, 19(8), pp. 1188-206.

Regini, M., 1995. La varietà italiana di capitalismo. Istituzioni sociali e struttura produttiva negli anni Ottanta. *Stato e mercato*, 43(1), pp. 3-26.

Rhodes, M. & van Apeldoorn, B., 1997. Capitalism versus Capitalism in Western Europe. In: M. Rhodes, P. Heywood & V. Wright, a cura di *Developments in West European Politics*. London: Palgrave, pp. 171-189.

Ronchi, S., 2018. Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000–2014). *Journal of Social Policy*, 47(3), pp. 459-478.

Sabato, S. & Corti, F., 2018. The times they are a-changin? The European pillar of social rights from debates to reality check. In: B. Vanhercke, D. Ghailani & S. Sabato, a cura di *Social policy in the European Union: state of play 2018*. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), pp. 51-70.

Saraceno, C., 2009. Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione. *Stato e mercato*, 85(1), pp. 3-30.

Saraceno, C., 2015. A critical look to the social investment approach from a gender perspective. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(2), pp. 257-269.

Saraceno, C., 2017. Family relationships and gender equality in the social investment discourse: an overly reductive view?. In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 59-65.

Saraceno, C., Benassi, D. & Morlicchio, E., 2022. *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*. Bologna: Il Mulino.

Saraceno, F., 2021. Politica macroeconomica: le sfide europee dopo il Covid. *Quaderni di rassegna sindacale - Lavori*, Volume 2, pp. 25-31.

Scalise, G. & Hemerijck, A., 2022. Subnational Social Investment in Three European Cities: An Exploratory Comparison. *Journal of Social Policy*, pp. 1-21.

Schmidt, V. A., 2002. *The futures of European capitalism*. Oxford: Oxford University Press..

Shonfield, A., 1965. *Modern Capitalism*. New York: Oxford University.

Simonazzi, A., 2012. Italy: Chronicle of a Crisis Foretold. In: S. Lehndorff, a cura di *A Triumph of Failed Ideas. European Models of Capitalism in the Crisis*. Brussels: ETUI, pp. 183-198.

Simonazzi, A., Ginzburg, A. & Gianluigi, N., 2013. Economic relations between Germany and southern Europe. *Cambridge Journal of Economics*, 37(3), p. 653–675.

Simoni, M., 2017. <https://archivio.eticaeconomia.it/libridazione-del-capitalismo-italiano-come-causa-del-suo-declino-1990-2007/>. [Online].

Simoni, M., 2020. Institutional roots of economic decline: Lessons from Italy. *Italian Political Science Review / Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 50(3), pp. 382-397.

Stiglitz, J., Fitoussi, J.-P. & Durand, M., 2018. *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. Paris: OECD Publishing.

Streeck, W., 2011. E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism. In: M. Granovetter & R. Swedberg, a cura di *The Sociology of Economic Life*. Boulder, CO: Westview, p. 419–55.

Streeck, W., 2015. *The Rise of the European Consolidation State*, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

Streeck, W., 2016. Varieties of Varieties: “VoC” and the Growth Models. *Politics & Society*, 44(2), p. 243–247.

Streeck, W. & Thelen, K., 2005. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.

Svimez, 2021. *Rapporto Svimez 2021. L'economia e la società del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.

Taylor-Gooby, P., a cura di, 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Titmuss, R. M., 1974. *Social Policy: An Introduction*. New York: Pantheon.

Torretta, P., 2021. *La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*. [Online] Available at: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46008>

Trigilia, C., 1990. Work and politics in the third Italy's industrial districts. In: F. Pyke & W. Sengenberger, a cura di *Industrial districts and local economic development*. Geneva: ILO, pp. 160-184.

Trigilia, C., 1995. Dinamismo privato e disordine pubblico. Politica, economia e società locali. In: F. Barbagallo, a cura di *Storia dell'Italia repubblicana. La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*. Torino: Einaudi, pp. 711-777.

Trigilia, C., 2009. *Sociologia economica. Temi e percorsi contemporanei (Vol. 2)*. Bologna: Il Mulino.

Trigilia, C., a cura di, 2020. *Capitalismi e democrazie*. Bologna: Il Mulino.

Trigilia, C. & Burrioni, L., 2009. Italy: rise, decline and restructuring of a regionalized capitalism. *Economy and Society*, 38(4), pp. 630-653.

van der Weide, R. & Milanovic, B., 2014. *Inequality is bad for growth of the poor, but not for that of the rich*, s.l.: s.n.

Van Kersbergen, K. & Kraft, J., 2017. De-universalization and selective social investment in Scandinavia?. In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 216-226.

Van Vliet, O. & Wang, C., 2015. Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries. *Journal of Social Policy*, 44(3), pp. 611-638.

Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K., 2011. Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?. *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp. 450-471.

Vandenbroucke, F., 2017. Social investment as a policy platform. An European argument. In: A. Hemerijck, a cura di *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 319-327.

Vecchi, G., 2011. *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*. Bologna: Il Mulino.

Viesti, G., 2021. *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Bari-Roma: Laterza.

RINGRAZIAMENTI

L'ultima pagina di questa ricerca è dedicata ai ringraziamenti. Sono tante le persone che mi hanno accompagnata in questo percorso, incoraggiandomi e supportandomi nei momenti difficili. È impossibile elencarle tutte, quindi proverò a fare una sintesi.

I primi della lista sono i miei genitori, Alberto ed Enza, da sempre i miei più grandi sostenitori. E naturalmente mio fratello Pasquale (Lino), la persona che mi conosce da più tempo. Per me c'è sempre stato, fin da quando eravamo bambini.

Al Prof. Andrea Ciarini, il mio tutor, non posso che esprimere stima e gratitudine per come ha saputo guidarmi in questo percorso, ascoltandomi sempre con grande pazienza nei momenti in cui mi sono sentita persa e aiutandomi a non perdere di vista l'obiettivo. Mi ha insegnato molto ed è stato una presenza costante nonostante la pandemia.

Un ringraziamento particolare va: a Donato Di Carlo per i suoi preziosi suggerimenti e critiche, al Prof. Anton Hemerijck dell'EUI, per avermi dato la possibilità di frequentare il suo corso come visiting student, all'Istat, che mi ha concesso di potermi dedicare a tempo pieno a questa ricerca, al gruppo di ricerca SEP-Luiss (Sergio De Nardis, Alessandro Franconi, Francesca Parente), ai colleghi e colleghe dottorandi (anche se ci siamo frequentati poco a causa della pandemia) e in particolare Antonio, Francesca e Valentina. Più in generale, ringrazio le tante persone che hanno contribuito in qualunque forma – dal semplice scambio di idee e consigli alla fornitura di dati – alla realizzazione del mio progetto di ricerca.

Un enorme grazie alle mie amiche e nello specifico e in rigoroso ordine alfabetico a Barbarin, Fedi, Gabriella, Margherita, Sabe, Vittoria, Vivien e al mio fratello elettivo Ale per il supporto, l'appoggio, l'affetto... e per avermi ascoltata parlare per ore della mia tesi.

Infine, David e Roberto. Quarantene, lezioni online, nottate a scrivere, crisi varie, entusiasmi... non ce l'avrei mai fatta senza la vostra presenza. Questo lavoro è dedicato a voi.