

argomenti

9

Rivista di
Economia, Cultura
e Ricerca Sociale
Terza Serie

2018 gennaio-aprile

all'interno

- ◆ I confidi come strumento per l'accesso al credito delle PMI
- ◆ How neutral is the choice of the allocation mechanism in cap-and-trade schemes? Evidence from the EU-ETS
- ◆ Human capital, technology intensity, and growth in a regional context
- ◆ Saperi degli operatori e dei contesti nei percorsi di uscita dagli sprar
- ◆ Le famiglie e i nuovi strumenti di protezione sociale: il welfare aziendale



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Direttore: Ilario Favaretto

Comitato scientifico: Edoardo Barberis (*Università di Urbino*), Jean-Claude Barbier (*Université Paris I - Panthéon Sorbonne*), Paolo Calza Bini (*Università Sapienza di Roma*), Giancarlo Corò (*Università di Venezia*), Bruno Courault (*CNRS - Centre national de la recherche scientifique - France*), Sebastiano Fadda (*Università Roma Tre*), Ilario Favaretto (*Università di Urbino*), Germana Giombini (*Università di Urbino*), Giuseppe Gramigna (*Small Business Administration - Washington DC*), Paolo Liberati (*Università Roma Tre*), Maria Lissowska (*Warsaw School of Economics - Polska*), Giovanni Marin (*Università di Urbino*), Massimiliano Mazzanti (*Università di Ferrara*), Maurizio Mistri (*Università di Padova*), Luis Moreno (*CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España*), Alicia Robb (*University of California at Santa Cruz - USA*), Franco Sotte (*Università Politecnica delle Marche*), Luciano Stefanini (*Università di Urbino*), Engelbert Stockhammer (*Kingston University - UK*), Robert J. Strom (*Ewing Marion Kauffman Foundation - Kansas City*), Davide Ticchi (*Università Politecnica delle Marche*), Giuseppe Travaglini (*Università di Urbino*), Elena Viganò (*Università di Urbino*), Josh Whitford (*Columbia University - New York*).

Comitato di redazione: Andrea Buratti, Gabriele Di Ferdinando, Giovanni Dini.

Redazione: Centro studi SISTEMA, Via Sandro Totti, 4 - Edificio 3 - Piano 2, 60131 Ancona (Italy). Tel. 071 286091 / 071 2860925; fax 071 2860928 - e-mail studi@marche.cna.it

Edizione on line: Sebastiano Miccoli

Gli articoli inediti e non sottoposti alla valutazione di altre riviste, devono essere proposti a questa rivista tramite la piattaforma *Open Journal Systems* (OJS) disponibile al sito <http://ojs.uniurb.it/index.php/argomenti/index>, seguendo le indicazioni presenti alla voce "Invia una proposta" e previa registrazione.

Gli articoli pubblicati sulla Rivista *Argomenti* sono sottoposti a rigorosa procedura di *peer review* in modalità 'doppio cieco'. I revisori sono scelti dal direttore scientifico della Rivista, in base a criteri di competenza, tra esperti esterni o tra i membri del Comitato scientifico.

Gli articoli che la rivista pubblica sono presenti nei seguenti registri di catalogazione: Catalogo italiano dei periodici/Acnp, DOAJ Directory Open Ac-

cess Journals, Ebsco Discovery Service, Essper, Google Scholar, RePEc (Research Paper in Economics).

Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale è una pubblicazione dell'Università di Urbino realizzata in collaborazione con la CNA MARCHE.

Questa rivista utilizza Open Journal Systems 2.4.8.0, che è un software open source per la gestione e pubblicazioni di riviste elettroniche. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. E-ISSN 1971-8357 (Online). Registrazione presso il Tribunale di Urbino n. 4/2015 – Direttore responsabile Sergio Giacchi.

III quadrimestre 2017 - Finito di stampare nel mese di dicembre 2017

Ambito di interesse

Argomenti intende coprire uno spazio di discussione a sostegno dell'innovazione della piccola impresa e dei sistemi locali intesi come cardine dello sviluppo italiano ed europeo. La rivista cercherà di dare strumenti alla progettualità e alle concrete capacità di intervento sul territorio impostando analisi empiriche e formulazioni teoriche non fini a se stesse né chiuse in astratte formalizzazioni riservate a pochi interlocutori specializzati, ma sempre inerenti alle problematiche del governo del territorio e alle condizioni per il suo sviluppo. L'intento è di caratterizzare la nuova serie di *Argomenti* secondo caratteri di interdisciplinarietà dell'analisi, utilizzando e mettendo a confronto approcci differenti oltre che esperienze di ricerca diverse per ambito e metodologia.

La rivista si rivolge perciò innanzitutto ai soggetti economici (imprenditori e forze del lavoro), agli studiosi e ai policy maker ai vari livelli. Per le tematiche affrontate e gli orientamenti divulgativi si propone come un utile strumento di studio e approfondimento per studenti e ricercatori che vogliano approfondire le problematiche relative allo sviluppo economico territoriale.

Sommario

I confidi come strumento per l'accesso al credito delle PMI	
<i>di Giorgio Calcagnini</i>	» 5
Introduzione	» 6
1. Il quadro macroeconomico e finanziario nel 2016	» 7
2. I principali risultati dell'indagine Federconfidi 2016	» 10
Conclusioni	» 19
How neutral is the choice of the allocation mechanism in cap-and-trade schemes? Evidence from the EU-ETS	
<i>di Nicola De Vivo e Giovanni Marin</i>	» 21
Introduction	» 22
1. The EU ETS	» 23
2. Literature review	» 25
3. Trends in emissions within the EU ETS	» 28
4. Regression analysis	» 34
Concluding remarks	» 40
Appendix - 4-digit sectors' classification criteria	» 43
Human capital, technology intensity, and growth in a regional context	
<i>di Donata Favaro, Eniel Ninka, Margherita Turvani</i>	» 45
Introduction	» 46
1. The Veneto Region in the European and Italian Context: Human Capital Endowment and Technology Intensity	» 47
2. The research question	» 49
3. The Dataset and a First Descriptive Analysis	» 50
4. The results of the empirical analysis	» 58
Conclusions	» 64

Saperi degli operatori e dei contesti nei percorsi di uscita dagli sprar <i>di Tiziana Tarsia</i>	»	67
1. Come si accoglie in Italia: modalità e obiettivi	»	68
2. Il lavoro sul campo: come costruire la credibilità tra il bisogno di aiuto e quello di controllo	»	77
3. Come si costruisce la reputazione di questi operatori sociali e dell'ente gestore?	»	91
Le famiglie e i nuovi strumenti di protezione sociale: il welfare aziendale <i>di Alessandra Vincenti</i>	»	99
Introduzione. I bisogni delle famiglie si somigliano tutti, ma ogni famiglia risponde a questi bisogni a suo modo	»	100
1. Il lungo cammino verso il welfare aziendale	»	104
2. Il cammino legislativo italiano verso il welfare aziendale	»	110
3. I rischi del welfare aziendale: modello <i>win-win-win</i> o sviluppo di un welfare individuale?	»	114

I confidi come strumento per l'accesso al credito delle PMI

di Giorgio Calcagnini*

Sommario

Questo lavoro analizza il ruolo dei confidi nel processo di accesso al credito da parte delle PMI. L'analisi si basa sui risultati dell'indagine annuale 2016 dei confidi associati a Federconfidi. In particolare, il lavoro mette in evidenza l'efficacia e l'efficienza dei confidi. Infatti, da un lato, l'azione dei consorzi collettivi di garanzia è uno strumento efficace di accompagnamento delle PMI all'accesso al credito, dall'altro, la struttura ancora troppo frammentata evidenzia che i costi a carico delle imprese di tale operazione possono essere troppo elevati senza, al contempo, garantire un livello di redditività sufficiente per i confidi.

Classificazione JEL: G1, G2, D22.

Parole Chiave: consorzi Fidi, PMI, banca di garanzia.

Italian mutual guarantee funds and SME access to credit

Abstract

This article is based on the annual report of Federconfidi and analyzes the role of a sample of Italian mutual guarantee funds (confidi) in favoring SMEs to access bank credit. In particular, it analyzes the confidi efficacy and efficiency. It shows that, in recent years, SMEs that received individual guarantees by a confidi have a higher likelihood of obtaining bank loans. However, the confidi guarantees are still too much costly and, in many cases, do not generate enough income to cover the costs borne by the confidi.

JEL Classification: G1, G2, D22

Keywords: mutual guarantee funds, SMEs, bank guarantees.

* Professore di Economia politica presso il Dipartimento di Economia, Società, Politica dell'Università di Urbino Carlo Bo. Email: giorgio.calcagnini@uniurb.it

Introduzione

L'Italia, al pari del resto del mondo, ha affrontato nel corso degli ultimi dieci anni una crisi economica e finanziaria di enorme portata. In Italia la crisi finanziaria si è sovrapposta, aggravandola, a quella reale. In particolare, alla generalizzata contrazione nell'erogazione e al peggioramento delle condizioni di accesso al credito, e dal contemporaneo aumento delle esposizioni bancarie deteriorate, si è osservata una maggiore selettività dei clienti da parte delle banche. La crisi bancaria ha causato una drastica riduzione del credito soprattutto verso le Piccole e medie imprese (PMI) che, in misura relativamente maggiore rispetto alle imprese di dimensioni più grandi, dipendono dalla possibilità di accedere ai prestiti bancari. In questo quadro, che solo recentemente vede l'economia italiana avviata verso un sentiero di ripresa, un ruolo importante nell'accesso ai finanziamenti bancari è stato svolto dagli organismi di garanzia collettiva meglio noti come confidi.

L'incremento osservato delle esposizioni deteriorate nei bilanci bancari appare ascrivibile, oltre che alle oggettive difficoltà dei soggetti garantiti, alla presumibile maggiore attenzione da parte delle stesse nella classificazione e valutazione delle partite anomale, a seguito di interventi "a distanza" e ispettivi della Banca d'Italia. Inoltre, il marcato aumento dell'incidenza delle garanzie deteriorate sul totale delle garanzie ha altresì risentito della contrazione dei volumi dei prestiti erogati. A sopportare maggiormente le difficoltà di accesso al credito sono state le PMI¹.

Nel corso del periodo 2014-2017 (limitatamente al mese di marzo), i prestiti bancari alle imprese di minore dimensione hanno continuato a ridursi a ritmi sostenuti, mentre quelli alle imprese medio-grandi hanno ripreso a crescere già a partire dal 2016. Una larga parte del divario con le società più grandi è riconducibile alla maggiore vulnerabilità dei bilanci e alla loro più elevata presenza in settori in cui la ripresa economica non si è ancora pienamente manifestata. Il differenziale risente tuttavia anche di altri fattori, quali ad esempio la minore propensione delle banche a finanziare piccole imprese per via delle maggiori asimmetrie informative che le carat-

¹ Si veda Vesco (2017).

terizzano o per una più alta incidenza dei costi fissi di gestione dei crediti di importo contenuto (cfr. Banca d'Italia, 2017, pp. 75-77). Il fenomeno non è solo italiano dal momento che anche a livello europeo le PMI utilizzano principalmente il canale bancario per finanziare l'acquisizione di beni di investimenti (cfr. Ferrando e Preuss, 2018; Bonsi e Bruzzo, 2015).

È in questo contesto che si inseriscono i confidi come possibile strumento per aggirare i vincoli di finanziamento, soprattutto di origine bancaria, con i quali devono confrontarsi soprattutto le imprese di più piccola dimensione.

I risultati dell'indagine 2016, condotta da Federconfidi (2017) presso i propri associati, permette di valutare sia l'efficacia che l'efficienza dei consorzi collettivi di garanzia nell'accompagnare le PMI nella ricerca di canali di finanziamenti. L'analisi condotta in questo lavoro mostra che, in termini di efficacia, i risultati ottenuti negli ultimi anni sono complessivamente soddisfacenti, pur con alcune differenze riscontrabili tra le diverse aree del paese, e tra confidi vigilati e non vigilati. In termini di efficienza, al contrario, le informazioni disponibili evidenziano la persistenza di un disavanzo di gestione complessivo di circa 15 milioni di euro a causa di risultati negativi di circa un confido su due.²

1. Il quadro macroeconomico e finanziario nel 2016

Le informazioni disponibili per il 2016, e parte del 2017, sui confidi associati a Federconfidi confermano la tendenza già rilevata da qualche anno circa il processo di razionalizzazione in atto all'interno del settore, parallelamente a quanto sta già avvenendo nel settore bancario. Questo processo, che vede soprattutto un aumento delle dimensioni medie dei confidi associati, si rende necessario sulla base di motivazioni legate all'efficacia e all'efficienza della loro funzione naturale. Infatti, le informazioni che si possono rilevare dalla presente indagine indicano che sono soprattutto i confidi di dimensione maggiore, anche grazie ad un aumentato potere contrattuale nei confronti soprattutto del sistema bancario, a svolgere nella maggior parte dei casi più efficacemente l'attività di accompagnamento

² Su questi temi si veda anche Nicolai (2013) e Leone et al. (2014).

delle piccole e medie imprese italiane alla ricerca e all'accesso ai finanziamenti di natura privata e pubblica. Tale processo non si riflette però in un equivalente vantaggio in termini di redditività dal momento che solo un confidi su due ha sperimentato un margine operativo positivo e, tra questi, i confidi di maggiori dimensioni sono il 60%. La redditività nella gestione della garanzia rende auspicabili interventi di sostegno e di apporto di nuove risorse finanziarie.

La crisi, mediaticamente nota anche come la *Grande Recessione*, si è manifestata oltre che in una marcata riduzione del livello di attività economica e dei redditi, anche sotto forma di una crisi finanziaria che si caratterizza per una perdita di valore delle attività finanziarie e per una minore funzionalità e solvibilità degli intermediari finanziari. In particolare, durante questi ultimi anni, le imprese hanno visto diminuire sensibilmente la loro capacità di accedere al credito dopo un lungo periodo di ampia disponibilità di finanziamenti bancari a costi anche contenuti.

Se, senza scomodare confronti con la *Grande Depressione* degli anni venti del secolo scorso, la caratteristica principale dell'ultima grande crisi risalente alla metà degli anni settanta è stata la mancanza e l'elevato costo di materie prime e, principalmente, di quelle energetiche, la *Grande Recessione* verrà ricordata per la mancanza di credito. Un fenomeno quest'ultimo verificatosi nonostante le banche centrali, Federal Reserve americana e Banca Centrale Europea (BCE) in testa, non abbiano ritardato eccessivamente e lesinato ai rispettivi sistemi bancari grandi quantità di liquidità. Nonostante l'impostazione fortemente espansiva della politica monetaria delle banche centrali, la massiccia creazione di liquidità è riuscita ad arrivare alle imprese solo in minima parte, anche perché, come l'esperienza del nostro paese ha messo in luce, la perdita di valore delle attività finanziarie, in particolare quelle presenti nei bilanci delle banche, e le conseguenti perdite su crediti hanno inciso negativamente sui livelli di capitale degli intermediari finanziari e sulla loro possibilità di espandere i finanziamenti al mondo produttivo e delle famiglie.

Nel periodo dicembre 2010 – dicembre 2016 la consistenza degli impieghi al settore produttivo è diminuita in Italia complessivamente del 10,4%. La riduzione è stata più marcata nelle regioni del Nord e del Centro rispetto a quelle del Sud e delle Isole dal momento che le regioni meridionali hanno una caratterizzazione produttiva meno incentrata sull'industria (Cfr. Tab. 1). Tuttavia, una volta che lo stock degli impieghi è depurato dalla consistenza dei crediti erogati dalle banche a imprese diventate insolventi (le ben note *sofferenze* bancarie), la riduzione degli impieghi risulta essere relati-

vamente omogenea tra le diverse aree geografiche italiane, compresa tra il -20% e il 21% (Cfr. Tab. 1).

Tab. 1 - Impieghi e sofferenze bancarie, Dic. 2010 – Dic. 2016 (variazioni %)

	Impieghi	Sofferenze	Impieghi al netto delle sofferenze
Italia	-10,4	175,3	-20,7
Nord	-12,4	174,4	-20,9
Centro	-7,8	191,7	-20,5
Sud e Isole	-6,2	158,6	-20,2

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia.

È anche vero che la contrazione del credito bancario non è completamente imputabile al sistema bancario, ma è stato il risultato di richieste di finanziamento poco dinamiche, sia a causa dell'elevato numero di fallimenti di imprese registrati durante gli anni della crisi, sia per la scarsa convenienza delle imprese a fare investimenti, se non nei casi di ristrutturazione e innovazione, a causa di una domanda mondiale di beni finali, ma soprattutto nazionale, debole.

Bisogna ricordare che nel corso degli ultimi quindici-venti anni il modo di fare banca si è evoluto, anche sulla spinta di una regolamentazione sempre più pervasiva, in un contesto di mercato sempre più competitivo, di banche o gruppi bancari di dimensione maggiore rispetto al passato e di una progressiva chiusura di un numero sempre più elevato di sportelli.

Semplificando, i due modelli di fare banca spesso contrapposti, cioè l'insieme di valutazioni che concorrono alla decisione di concessione di credito, sono rispettivamente quello cosiddetto di tipo relazionale e quello transazionale.

Il modello di intermediazione di tipo relazionale è fondato sullo sviluppo di relazioni privilegiate e sulla raccolta di informazione privata al fine di offrire le soluzioni più adatte a soddisfare il complesso di bisogni finanziari delle imprese clienti. La natura stessa di questa relazione fa sì che la banca abbia un obiettivo di redditività del singolo cliente nel medio-lungo periodo.

Diversamente, il modello transazionale tende a caratterizzarsi per uno spiccato orientamento alla vendita e alla massimizzazione della redditività delle singole transazioni di mercato, e per l'ampio ricorso alle informazioni pubbliche e standardizzate meno costose rispetto a quelle private ottenute anche grazie alla consuetudine che si instaura tra banca e impresa. Ne consegue che, in base al modello transazionale, la banca ha probabilmente una conoscenza delle imprese affidate meno approfondita e, venendo meno l'orizzonte di medio-lungo periodo, vede aumentare i rischi di azzardo mo-

rale e selezione avversa. Inoltre, l'adozione del modello transazionale riduce l'efficacia con la quale la banca è in grado di rispondere alle esigenze di finanziamento delle imprese. Un problema, quest'ultimo, che assume contorni particolarmente negativi nei confronti delle imprese minori e per un'economia come la nostra fortemente caratterizzata dalla presenza delle PMI (cfr. Calcagnini et al., 2018).

Da questo breve richiamo delle caratteristiche dei due modelli di fare banca emerge che per l'economia italiana sarebbe ancora preferibile il modello relazionale. Tuttavia, le tendenze in atto fanno pensare ad un futuro di medio termine durante il quale prevarrà il modello di tipo transazionale sostenuto da banche sempre più grandi in grado di sfruttare le economie di scala e di scopo, e una progressiva riduzione delle attività bancarie svolte all'interno degli sportelli che, non a caso, nel 2016 erano circa 29.000 in diminuzione del 15,0% rispetto ai livelli del 2008.

È all'interno di questo nuovo contesto che le informazioni contenute nell'indagine 2016 devono essere lette e interpretate per avere un quadro della situazione corrente ma, soprattutto, per cogliere le dinamiche future e il ruolo dei confidi in Italia.

2. I principali risultati dell'indagine Federconfidi 2016

Il filo conduttore per la lettura delle informazioni dell'indagine Federconfidi 2016, e le conseguenti riflessioni, va ricondotto ai motivi che spiegano la presenza dei confidi nell'economia: da un lato, l'efficacia dei confidi nel favorire l'accesso ai finanziamenti a quelle imprese che diversamente ne sarebbero escluse, dall'altro, il tema dell'efficienza di questa operazione. Non di rado in economia pur di ottenere un obiettivo, quale quello dell'accesso delle imprese ai finanziamenti, si sostengono costi superiori ai benefici attesi. Un risultato quest'ultimo che rimanda a quale sia l'allocazione delle risorse compatibile con un livello di benessere più elevato e, quindi, delle politiche coerenti con il raggiungimento dell'obiettivo.

Nel corso del 2016 è proseguito il processo di consolidamento del settore grazie a operazioni di fusione tra operatori già associati a Federconfidi e incorporazione di confidi precedentemente non associati. Il risultato di queste dinamiche è stato una riduzione del numero di confidi associati e un aumento delle loro dimensioni medie nel tentativo di migliorare la loro capacità competitiva. Le informazioni contenute nell'indagine confermano che, ai primi tre posti tra i vantaggi derivanti dai processi aggregativi, tro-

viamo il maggior potere contrattuale nei confronti delle banche, la diversificazione del portafoglio, la razionalizzazione dei costi.

Un raffronto diretto tra le dimensioni medie del 2015 e 2016, misurate dal numero di imprese socie per confidi, sovrastima l'effettiva dinamica dimensionale a causa dei suddetti fenomeni di fusione e, soprattutto, di incorporazione. Per ridurne gli effetti distorsivi il dato della dimensione media è stato ricalcolato eliminando le osservazioni che risentono in maniera decisa dei fenomeni di cui sopra e per ridurre l'influenza di singole osservazioni "eccezionali" (Cfr. Tab. 2).

Tab. 2 - Dimensioni medie: numero imprese socie per confidi

	2014	2015	2016
Italia	1.756	1.783	1.774
Nord	3.011	3.038	3.044
Centro – Sud	972	999	980

Al di là del valore assoluto, il risultato conferma la tendenza all'aumento delle dimensioni medie dei confidi associati, almeno nelle regioni del Nord³.

Sembra realistico ipotizzare che le imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni, localizzate nelle regioni del Centro Sud abbiano maggiori difficoltà nell'accesso al mercato dei finanziamenti sia per il dualismo che caratterizza anche il sistema bancario a favore di quello del Nord Italia, sia per le difficoltà attraversate da alcune banche del Centro Italia con un forte radicamento nel territorio.

Se si misura il peso delle imprese socie sul totale delle imprese (il dato non cambia significativamente se il raffronto avviene con le sole PMI) localizzate nelle diverse aree territoriali, si osserva che i valori sono molto diversi: 7,6% nelle regioni del Nord, solo 1,3% in quelle del Centro-Sud (Cfr. Tab. 3). Sembrerebbe quindi che la domanda delle imprese dei servizi offerti dai confidi giochi un ruolo importante nello spiegare le differenze

³ I risultati sono confermati anche utilizzando la mediana al posto della media aritmetica per tener conto di distribuzioni asimmetriche. In particolare, nel caso delle mediane, il calo delle dimensioni medie dei confidi localizzati nelle regioni del Centro-Sud è progressivo fin dal 2014.

territoriali nelle dimensioni medie riportate in Tab. 2. E questa minor domanda può dipendere dalle minori opportunità di investimento delle imprese nel Centro-Sud e dal costo di accesso ai finanziamenti bancari.

Tab. 3 - Diffusione e finanziamenti medi delle imprese socie

	Imprese socie/Totale PMI (%) 2015	Finanziamento per impresa socia (€) 2016	Finanziamento per pratica approvata (€) 2016
Italia	4,4	7.842	120.738
Nord	7,6	5.897	113.831
Centro – Sud	1,3	19.738	135.790

Le informazioni sugli importi medi dei finanziamenti ottenuti dalle imprese tramite i confidi associati raccontano anche che le imprese localizzate nelle regioni del Centro-Sud potrebbero – essendo meno capitalizzate e meno capaci di generare sufficienti flussi di cassa rispetto alle imprese delle regioni del Nord – aver necessità di finanziamenti esterni più elevati per ogni euro di investimento effettuato (che determina anche un aumento del rischio a carico dei confidi), e che la dimensione media delle imprese è mediamente più grande di quelle che si rivolgono ai confidi delle regioni del Nord Italia. Le informazioni presenti nell’indagine non sono sufficienti per distinguere tra i due casi (che potrebbero anche verificarsi contemporaneamente). Tuttavia una indicazione indiretta, almeno riguardo la dimensione delle imprese, è rilevabile dalle distribuzioni delle imprese che si sono rivolte ai confidi 106 e 112 e che mostrano, per i secondi, una maggior incidenza di imprese nelle classi dimensionali di addetti 10-49 e 50-249 rispetto alla prima tipologia di confidi⁴. Tenendo conto che i confidi 112 sono maggiormente presenti nelle regioni del Centro-Sud, si può ritenere che la dimensione media delle imprese socie localizzate in queste regioni sia più elevata di quella delle imprese localizzate nelle regioni del Nord.

⁴ I confidi cosiddetti “106” (dall’articolo 106 del Testo Unico Bancario, TUB) sono vigilati, mentre i cosiddetti “112” (dall’articolo 112 sempre del TUB) sono quelli non vigilati.

Le dimensioni relative dei finanziamenti non cambiano se il dato medio si calcola prendendo a riferimento il numero di pratiche approvate invece del numero di imprese (Cfr. Tab. 3).

Le caratteristiche delle imprese socie richiedono che i confidi localizzati nelle regioni del Centro-Sud devono offrire maggiori garanzie per euro di finanziamento rispetto a quelli del Nord, un dato che ne limita quantitativamente l'operatività e contribuisce anche a spiegare le differenze territoriali nelle dimensioni medie dei confidi descritte in precedenza.

Tab. 4 - Peso delle garanzie per € di finanziamento e stato delle garanzie concesse 2016

	Garanzie concesse/ Importo Finanziamento	Garanzie deteriorate/ Garanzie in essere (%)
Italia	0,57	29,7
Nord	0,55	28,8
Centro – Sud	0,60	32,0

Per ogni € di finanziamento ottenuto, i confidi localizzati nel Nord concedono 55 centesimi di garanzie, con i 60 centesimi di quelli localizzati nelle regioni del Centro-Sud, un incremento di risorse impegnate pari a circa l'8% (Cfr. Tab. 4)⁵.

Infine, le informazioni relative allo stato delle garanzie in essere nel 2016 evidenziano la maggiore rischiosità operativa dei confidi localizzati nel Centro-Sud rispetto a quelli del Nord misurata dalla percentuale di garanzie rilasciate dai confidi classificate come deteriorate (Cfr. Tab. 4)⁶.

Sulla base delle informazioni contenute nell'indagine è possibile svolgere altre considerazioni sull'operatività dei confidi nelle diverse macroregioni.

Le imprese socie di confidi nel Centro-Sud partecipano ai consorzi di garanzia con lo scopo di accedere a finanziamenti molto più frequentemen-

⁵ In particolare, nel caso dei confidi localizzati nel Sud la somma di garanzie concesse per € di finanziamento è di 66 centesimi, il 20% più elevato rispetto alle garanzie concesse dai confidi del Nord. Sul ruolo delle garanzie nell'accesso al credito si veda anche Calcajnini et al. (2014).

⁶ La differenza di poco più di 3 punti percentuali nelle quote di garanzie deteriorate tra Nord e Centro-Sud non cambia significativamente se si considerassero le sole garanzie in sofferenza.

te rispetto alle imprese associate a confidi nel Nord: la differenza tra le due aree è di circa 10 punti percentuali (Cfr. Tab. 5, seconda colonna).

Tab. 5 - Pratiche esaminate e approvate 2016

	Pratiche esaminate / Imprese socio (%)	Tasso approvazione (%)
Italia	7,7	80,4
Nord	6,3	81,6
Centro – Sud	16,2	89,6

Questo rafforza quanto detto più sopra sulle difficoltà delle imprese nelle regioni meridionali ad accedere ai finanziamenti, e l'adesione ad un confido rappresenta in molti casi l'unica soluzione per ottenere credito bancario. C'è tuttavia un'altra significativa differenza di 8 punti percentuali nel tasso di approvazione delle pratiche esaminate dai confidi a favore di quelli localizzati nelle regioni del Centro-Sud (Cfr. Tab. 5, terza colonna). Un dato quest'ultimo che, se associato a quello del maggior peso delle garanzie deteriorate (Cfr. Tab. 4), indica un approccio di selezione delle imprese da garantire per accedere ad un finanziamento virtuoso più mutualistico rispetto ai confidi localizzati nel Nord.

Oltre alle differenze territoriali, le informazioni contenute nell'indagine di Federconfidi evidenziano differenze tra i confidi vigilati dalla Banca d'Italia e quelli non vigilati.

È importante sottolineare questa differenza perché i confidi hanno come partner principale della loro attività le banche. Se da un lato le banche sono un aggregatore di domanda, dall'altro, proprio per il loro ruolo e peso, con le loro strategie creano una situazione di dipendenza per le scelte dei confidi. Le dinamiche che stanno, quindi, interessando il mondo bancario italiano, in particolare il processo di aggregazione e la nascita di istituti creditizi o gruppi sempre più grandi, tendono a ricadere e a spingere i confidi alla crescita dimensionale, come visto più sopra.

Ai confidi vigilati, con volumi di attività pari o superiori ai 150 milioni di euro, sono richiesti qualificati standard organizzativi, dimensionali, patrimoniali nonché obblighi di informativa al pubblico e di comunicazione nei confronti della Banca d'Italia e ad essi sono applicati processi di controllo prudenziale rafforzati rispetto al passato. La finalità è di consentire l'attività a intermediari efficienti e capaci di garantire il sistema bancario in maniera stabile nel tempo. A questo fine, si ricorda che i principi della regolamentazione prudenziale europea, validi per i confidi maggiori come per ogni altra categoria di intermediari vigilati, sono ricavati dal regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) e nella direttiva 2013/36/UE (CRD IV) in materia

di requisiti patrimoniali delle banche e di accesso all'attività creditizia: tali atti comunitari, infatti, traspongono nell'ordinamento europeo i principi dell'Accordo di Basilea e costituiscono il quadro normativo di riferimento per gli intermediari italiani.

I confidi vigilati, inoltre, possono svolgere, prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie, attività connesse e strumentali, cioè attività accessorie che consentono di sviluppare l'attività esercitata (ad esempio, la prestazione del servizio di informazione commerciale) e attività che hanno carattere ausiliario a quella esercitata (quali studio, ricerca e analisi in materia economica e finanziaria, gestione di immobili a uso funzionale, ecc.). Sono ricomprese in tali attività anche quelle di informazione, di consulenza e di assistenza alle imprese consorziate o socie ovvero non associate per il reperimento e il miglior utilizzo delle fonti finanziarie, nonché le prestazioni di servizi per il miglioramento della gestione finanziaria delle stesse imprese.

Diversamente, i confidi minori, con un volume di attività finanziaria inferiore a 150 milioni di euro, possono svolgere esclusivamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi ad essa connessi o strumentali. A tali operatori è precluso l'esercizio di prestazioni di garanzie diverse da quelle indicate e, in particolare, nei confronti del pubblico, nonché l'esercizio delle altre attività riservate agli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del TUB. I confidi minori possono, inoltre, svolgere servizi connessi e strumentali all'attività di garanzia collettiva dei fidi quali i servizi di consulenza in materia di finanza d'impresa nei confronti esclusivamente dei propri soci, a condizione che sia strettamente finalizzata al rilascio della garanzia mutualistica propria o di terzi; la stipula di convenzioni con banche, intermediari finanziari ed altri soggetti operanti nel settore finanziario finalizzate a favorire l'accesso al credito delle imprese associate; l'acquisto di immobili, esclusivamente funzionali all'esercizio dell'attività principale; l'assunzione di partecipazioni esclusivamente in altri confidi o banche di garanzia collettiva fidi ovvero in altri intermediari finanziari che in base a specifici accordi rilascino garanzie ai propri soci nonché in società costituite per la prestazione di servizi strumentali.

Tab. 6 - Dimensioni medie: numero imprese socie per tipologia di confidi

	2014	2015	2016
Confidi 106	3.621	3.677	3.697
Confidi 112	591	600	572

Questi brevi richiami alla regolamentazione delle due categorie di confidi, vigilati e non, sono propedeutici per comprenderne al meglio le dina-

miche tra gli associati.

La Tab. 6 riproduce le stesse informazioni della Tab. 2 distinguendo però tra confidi 106 e 112.

Come ci si sarebbe atteso, le dimensioni medie dei confidi vigilati sono maggiori di quelli non vigilati (in un rapporto di 6 a 1 circa, e in aumento nel 2016). Inoltre, mentre nel primo caso la tendenza all'aumento delle dimensioni è costante nel corso dei tre anni considerati, nel secondo si osserva una riduzione delle dimensioni medie nel corso del 2016 rispetto all'anno precedente (Cfr. Tab. 6). Queste dinamiche sono coerenti con le riflessioni svolte in precedenza circa il ruolo dei confidi di fronte ad un processo di concentrazione del sistema bancario: sono necessari confidi di maggiori dimensioni per confrontarsi e collaborare con istituti creditizi sempre più grandi. Questa strategia è correttamente perseguita dai confidi vigilati, anche se permane una differenza dimensionale significativa (pari a circa 3 volte) tra quelli localizzati nelle regioni del Nord rispetto a quelli presenti nelle altre regioni. Nel caso dei confidi non vigilati, la scelta di spostarsi verso livelli dimensionali più elevati rimane, sulla base dei dati aggregati, apparentemente rimandata. Tuttavia, il risultato dipende soprattutto dalle dinamiche dei confidi 112 presenti nelle regioni del Centro-Sud, mentre quelli localizzati nel Nord evidenziano un aumento delle dimensioni medie ancora modesto seppur costante nell'arco dei tre anni considerati.

Le diverse possibilità offerte dalla regolamentazione a confidi vigilati e non vigilati in termini di operatività e servizi offerti, e la loro diversa dimensione media, contribuiscono a determinare anche una diversa organizzazione della rete territoriale. Dei 29 confidi associati, 17 operano esclusivamente tramite le rispettive sedi centrali, mentre i restanti 12 confidi dispongono di 86 sedi territoriali, in aumento alle 64 sedi del 2015. La maggior parte delle sedi territoriali (circa l'88%) appartengono ai confidi 106 e sono prevalentemente presenti nelle regioni del Nord. Per questa ragione, inoltre, i confidi vigilati occupano l'84,1% del personale dipendente (complessivamente 440 risorse). Mediamente un confido vigilato ha nella propria struttura 37 unità; ben più contenuta è la media di dipendenti dei confidi minori (6 per singolo confido), che presentano realtà organizzative più semplificate. Di conseguenza, i confidi di maggiori dimensioni presentano una maggiore strutturazione in tutte le varie funzioni aziendali, in particolare l'amministrazione, il commerciale, il *risk management*, l'IT e la *compliance*. Poco sviluppate nei confidi minori sono invece la pianificazione ed il controllo, il *risk management* e l'IT.

Ogni confidi vigilato impiega mediamente circa 13 consulenti per fronteggiare gli adempimenti di vigilanza di Banca d'Italia a fronte dei 3 dei confidi minori.

In generale, per quanto riguarda i confidi vigilati, dal momento che la maggior parte di essi è localizzato nelle regioni del Nord, le informazioni contenute nell'indagine di Federconfidi non fanno altro che confermare, e in alcuni casi rafforzare, le differenze territoriali tra confidi.

Alcune considerazioni aggiuntive riguardano, in primo luogo, il fondo di garanzia complessivo e la sua composizione. Le differenze maggiori tra confidi 106 e 112 riguardano il peso relativo delle fidejussioni e dei fondi rischi: le prime pesano per circa il 57% sul totale del fondo nel caso dei confidi vigilati, mentre i secondi pesano per il 43% circa in quello dei confidi non vigilati. In particolare, i fondi rischi dei confidi vigilati sono composti in misura pressoché identica tra fondi di natura pubblica e privata, mentre nel caso dei confidi minori la presenza di fondi pubblici è nettamente prevalente rispetto a quelli privati (Cfr. Tab. 19 dell'indagine).

Non è escluso che la maggior presenza di fondi pubblici nella composizione del fondo di garanzia dei confidi 112 rispetto a quelli 106 potrebbe essere una delle ragioni, tenendo conto che i primi sono più diffusi al Centro-Sud, del diverso peso delle garanzie deteriorate in queste regioni (Cfr. Tab. 4).

In altri termini la maggior presenza di fondi pubblici potrebbe non essere estranea all'adozione di criteri selettivi meno stringenti delle pratiche presentate dalle imprese e dei conseguenti fenomeni di selezione avversa. La probabile presenza di un numero relativamente maggiore di imprese con un basso merito di credito determinerebbe poi, a sua volta, un peso maggiore di garanzie deteriorate. Questo risultato si verifica nonostante il tasso di accoglimento delle pratiche di finanziamento presentate è più elevato per i confidi vigilati rispetto a quelli minori. I motivi vanno ricercati nella presenza nelle regioni del Centro-Sud di imprese mediamente più rischiose rispetto a quelle delle altre regioni, nell'utilizzo da parte dei confidi 106 di sistemi di *screening* più efficaci, date la loro migliore e più sofisticata organizzazione e una maggior consuetudine operativa con istituti di credito di maggiori dimensioni per i quali è importante oltre lo status del confidi, la tipologia di garanzia (e in particolare le controgaranzie) rilasciata, l'entità del fondo rischi e del patrimonio di vigilanza.

Un ulteriore riscontro nel sostegno nell'accesso ai finanziamenti da parte dei confidi 112 lo si ritrova soprattutto nei livelli della leva finanziaria (il rapporto tra finanziamenti garantiti e fondo di garanzia): nel 2016 i confidi minori hanno registrato un valore di 9,1 (e in aumento rispetto al 2015),

mentre per i confidi vigilati il valore della leva finanziaria si attesta a 5,1 (e in diminuzione rispetto al 2015) grazie soprattutto al rafforzamento del fondo di garanzia in seguito ai processi di fusione e incorporazione.

L'indagine mette in evidenza anche i vantaggi offerti dalle due tipologie di confidi alle imprese. Mentre i confidi 106 hanno un vantaggio comparato più elevato nella possibilità di accesso ai finanziamenti bancari e in quelli pubblici agevolati, i confidi 112, a cui si rivolgono prevalentemente le imprese minori, hanno un vantaggio nell'abbattimento del costo di finanziamento e nella consulenza finanziaria e organizzativa.

Il ricorso delle imprese alla garanzia dei confidi ha, oltre al costo di adesione, un costo commissionale dell'operazione in funzione del merito creditizio.

Le maggiori commissioni medie fatte pagare dai confidi 106 vanno a coprire i maggiori costi gestionali collegati anche alla tipologia di servizi offerti; in molti casi vengono applicate anche spese istruttorie, sia in quota percentuale che fissa.

Infine, resta da considerare il tema della redditività dei confidi anche per una valutazione di efficienza del loro operato. Le informazioni contenute nell'indagine mostrano che è stato registrato un disavanzo di gestione di circa 15 milioni di euro a causa di risultati negativi di circa un confido su due. Solo 10 sono i confidi, di cui 6 vigilati e 4 non vigilati, con un margine operativo positivo.

Richiamando le considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti sulla base delle informazioni contenute nell'indagine 2016, siamo ora in grado di puntualizzare alcune conclusioni che servono anche a definire le strategie dei confidi per affrontare le sfide dei prossimi anni.

La dualità che caratterizza il settore dei confidi, vigilati e non vigilati, è un elemento strutturale di debolezza del sistema perché mantiene una frammentazione che non permette di ottenere le economie di scala e di scopo e svolgere in modo più efficace ed efficiente il compito di far accedere le imprese al mercato dei finanziamenti. Una dualità che, se superata, potrebbe anche contribuire a ridurre lo storico dualismo territoriale tra le regioni del Nord Italia e il resto del paese.

Per i confidi minori le risultanze che emergono dall'indagine 2016 mostrano una minore competitività che dovrebbe per tutti orientare ad una crescita volta a raggiungere la dimensione funzionale ed efficiente nei territori.

Associate a maggiori dimensioni sono, infatti, osservabili una migliore capacità da parte dei confidi a negoziare con le banche, che rimangono i partner principali nella ricerca di finanziamenti e che stanno velocemente adottando un modello di *business* sempre più di tipo transazionale, una migliore selezione delle imprese da finanziare e una diversificazione del portafoglio, quindi anche una gestione più efficiente del fondo di garanzia,

maggiori possibilità di accedere a fondi pubblici agevolati, una offerta più ampia di servizi finanziari avanzati.

È prevedibile, nonché auspicabile, che adottando una dimensione funzionale, il confidi possa, anche attraverso una minore incidenza dei costi fissi, raggiungere margini operativi positivi.

Conclusioni

La crisi economico-finanziaria, esplosa ormai da un decennio ma che nel nostro Paese ancora continua a manifestarsi sotto diverse spoglie, ha rimesso al centro della discussione accademica e di politica economica il tema del finanziamento delle imprese. Il quale, basato sulla dualità PMI *versus* grande impresa e, in modo equivalente, banche di piccole dimensioni *versus* istituzioni creditizie di grandi dimensioni, ha fatto sì che entrambi gli attori fossero messi sul banco degli imputati per il modello che ha caratterizzato lo sviluppo economico italiano fortemente incentrato sull'indebitamento bancario. Ad accentuare questa dualità, e per alcuni versi indirizzarne probabilmente l'evoluzione nel prossimo futuro, è intervenuta la tecnologia che ha progressivamente reso più conveniente per le banche adottare il modello transazionale, a scapito di quello relazionale, che si caratterizza per uno spiccato orientamento alla vendita e alla massimizzazione della redditività delle singole transazioni di mercato, e per l'ampio ricorso alle informazioni pubbliche e standardizzate meno costose rispetto a quelle private. Il modello transazionale favorisce nell'accesso al credito bancario le grandi imprese rispetto a quelle di minore dimensione, tradizionalmente caratterizzate da problemi di asimmetrie informative e, quindi, di razionamento di credito.

In questo contesto i confidi hanno svolto un ruolo importante nel favorire l'accesso al credito bancario alla PMI. Questa analisi, basata sui risultati dell'indagine 2016 di Federconfidi, conferma che gli organismi di garanzia collettiva hanno, complessivamente, svolto efficacemente il ruolo loro assegnato. Tuttavia, le informazioni della stessa indagine mostrano che i costi dell'attività dei confidi sono ancora troppo elevati, per le imprese e per il sistema economico nel suo complesso. Un miglioramento di efficienza potrebbe sicuramente venire da un progressivo processo di aggregazione dei confidi attualmente attivi nelle varie aree del Paese al fine di ottenere più elevate economie di scala e di scopo e, quindi, di svolgere in modo più efficiente il compito di far accedere le imprese al mercato dei finanziamenti.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2017). *Relazione Annuale*, Roma.
- Bonsi, S., Bruzzo, A. (2015). Il finanziamento delle PMI nei principali paesi dell'UE durante la grande recessione, *Argomenti*, n. 1, pp. 39-66. Doi: 10.14276/1971-8357.470
- Calcagnini, G., Cole, R., Giombini, G., Grandicelli, G. (2018). Hierarchy of bank loan approval and loan performance, *Economia Politica / Journal of Analytical and Institutional Economics* (On line first). Doi: 10.1007/s40888-018-0109-3
- Calcagnini, G., Farabullini, F. and Giombini, G. (2014). The impact of guarantees on bank loan interest rates, *Applied Financial Economics*, vol. 24:6, 397-412. Doi: 10.1080/09603107.2014.881967.
- Federconfidi (2017). *Indagine Annuale 2016*, Roma.
- Ferrando, A., Preuss, C. (2018). What Finance for What Investment? Survey-Based Evidence for European Companies, *Economia Politica / Journal of Analytical and Institutional Economics* (On line first). Doi: 10.1007/s40888-018-0108-4.
- Leone, P., Panetta, I. C., Porretta, P. (2014). Rischi, patrimonio e performance dei Confidi: un'analisi attraverso un modello di score, in D. Drago (a cura di) *Il Credit Risk Transfer dopo la crisi. Problemi aperti e prospettive*, Milano: Egea.
- Nicolai, M. (a cura di) (2013). *Il Sistema dei Confidi in Italia. Efficienza, sostenibilità e intervento pubblico*, Rimini: Maggioli Editore.
- Vesco, M. (2017). *PMI: Confidi e Fondi di Garanzia – due modalità di accesso al credito. Come le Piccole e Medie Imprese riescono ad accedere ai finanziamenti per poter crescere*, Edizioni Accademiche Italiane.

How neutral is the choice of the allocation mechanism in cap-and-trade schemes? Evidence from the EU-ETS*

di Nicola De Vivo[†] e Giovanni Marin[‡]

Abstract

The European Emission Trading Scheme (EU ETS) is the central EU policy instrument aimed at mitigating climate change. According to Coase (1960), the level of emissions for each firm in an emission trading, in equilibrium, does not depend on the assignment of property rights over the emissions but this could not be the case in a real-world system, with a lot of possible frictions, as transaction costs and behavioural anomalies.

This paper exploits the asymmetry in the allocation mechanisms introduced from the third phase of the EU ETS to evaluate whether different allocation mechanisms are neutral in terms of emission abatement decisions. Results suggest a non-neutral role of the allocation mechanisms.

Keywords: EU ETS, grandfathering, auctioning, carbon leakage.

JEL Classification: Q54, Q58.

Quanto è neutrale il meccanismo di allocazione dei permessi in uno schema di cap-and-trade? Evidenza basata sull'EU ETS

Sommario

L'Emission Trading Scheme Europeo (EU ETS) è il principale politico dell'UE per la mitigazione del cambiamento climatico. Secondo Coase (1960), il livello di emissioni di ogni impresa appartenente a un emission trading, in equilibrio, non dipende dall'assegnazione dei diritti di proprietà riguardo al permesso a inquinare. Questa assunzione potrebbe fallire nel mondo reale a causa di possibili frizioni, costi di transazioni e anomalie comportamentali.

Questo articolo sfrutta l'asimmetria nel meccanismo di allocazione dei permessi introdotta a partire dalla terza fase dell'EU ETS per valutare se diversi meccanismi di allocazione sono neutrali in termini di decisioni di abbattimento delle emissioni. I risultati indicano un ruolo non neutrale dei meccanismi di allocazione

Parole chiave: EU ETS, grandfathering, aste, carbon leakage.

Classificazione JEL: Q54, Q58.

* This paper is a revised version of a chapter in the PhD dissertation of Nicola De Vivo.

[†] IMT Institute for Advanced Studies Lucca, Piazza San Ponziano, 6, 55100 Lucca (Italy). E-mail address: nicola.devivo@imtlucca.it

[‡] Department of Economics, Society and Politics, University of Urbino 'Carlo Bo'. E-mail address: giovanni.marin@uniurb.it.

Introduction

Since the very beginning, the European Emission Trading Scheme (EU ETS) has attracted a lot of attention among scholars and policy makers, because it is the central EU policy instrument in order to mitigate climate change and to comply with the target agreed in the Kyoto protocol. The EU ETS represents the first attempt to develop a transboundary system of emissions trading and, therefore, it represents a prototype to other ETSs spreading around the world (see Borghesi et al, 2016). The attractiveness of a cap-and-trade scheme like the EU ETS is due to the fact that, under certain conditions, it allows to attain a certain environmental target exogenously defined in an efficient way as a homogeneous price for emission permits across all the participants to the scheme will induce the equalization of marginal abatement costs.

According to the conventional wisdom (Palmer et al, 1995), by setting a price for carbon emissions the EU ETS adds a constraint to firms, thus reducing (at least from a static point of view) expected profits with respect to a no-policy scenario. Many recent papers (see Marin et al, 2017, for recent evidence on manufacturing firms in the EU, and Martin et al, 2015, for a comprehensive review) have looked at the potential impact of the EU ETS on the economic performance of treated firms, finding mixed evidence on a large variety of measures of economic performance (productivity, turnover, employment, etc). Carbon pricing, however, also induces investments in low carbon technologies aimed at reducing the cost of complying with the regulation. Calel and Dechezlepretre (2016) found a significant positive inducement effect of the EU ETS on the development of low-carbon technologies (measured with new patent applications) for EU ETS firms. According to Porter and van der Linde (1995), the impact of environmental regulation on innovation could partly (weak version of the Porter Hypothesis) or even more than compensate (strong version of the Porter Hypothesis) for the costs of compliance, leading to improved economic performance of regulated firms.

The potentially harmful impacts on the competitiveness of European firms subject to the EU ETS coupled with the fact that the EU ETS was unilaterally introduced in Europe may induce firms to relocate their carbon-intensive production activities in countries with less stringent regulations for mitigating climate change (carbon leakage effect, see Martin et al, 2014

and, for Italy, Borghesi et al, 2018).¹ Carbon leakage has two negative implications for the country (or group of countries) that introduces a unilateral stringent climate mitigation policy. First, in case the strong version of the Porter Hypothesis does not hold, emissions are just partly or fully displaced towards other countries. As GHG emissions are global externalities (i.e. they contribute to global warming no matter where they are emitted), a simple displacement of carbon intensive activities undermines the environmental objective of the regulation. Second, the relocation of carbon-intensive industries has a negative impact on the wealth and jobs created within the country. For this reason, the European Commission has been particularly sensitive about the issue of carbon leakage. In the first two phases of the EU ETS, emissions permits were allocated for free (i.e. grandfathering) while starting from the third phase (2013-2020) an increasing share of permits will be sold in auctions (generating revenues for public budgets) just for those sectors that are not exposed to carbon leakage risks.

According to the seminal paper by Coase (1960), the level of emissions of each firm in equilibrium does not depend on the assignment of property rights over the emissions. If we apply this statement to the case of the EU ETS that means that the same result in terms of the distribution of abatement choices should be attained independently on the choice of the allocation mechanism. Different allocation mechanisms would only generate a different distribution of net benefits across firms or between firms and the government. This nice theoretical result implies that cap-and-trade schemes attain the equalization of marginal abatement costs across firms and thus a socially efficient distribution of the burden for climate policy. On the other hand, if for any reason the allocation mechanism is no longer neutral, a cap-and-trade scheme does not necessarily represent a first-best solution.

In this paper we exploit the asymmetry in the allocation mechanisms introduced from the third phase of the EU ETS as a way to evaluate whether different allocation mechanisms are neutral in terms of emission abatement decisions. The paper is structured as follows. In section 2 we

¹ There is an extensive literature on the so-called ‘Pollution Haven Effect’ that is aimed at evaluating (theoretically and empirically) the extent to which stringent environmental regulation in one country induce the displacement of pollution intensive activities towards unregulated countries (e.g. Frankel and Rose, 2005). Empirical analysis on this topic found mixed results, depending on the type of approach (micro vs macro estimates), the type of environmental regulation, the environmental pressures that is evaluated and the sample of regions and countries that are considered.

describe in detail the European Emission Trading Scheme. Section 3 provides a theoretical discussion of the issues at stake, with a focus on the role played by carbon leakage considerations within the EU ETS and the possible reasons that may explain non-neutrality of the allocation mechanism. Section 4 provides an overview of recent trends in allocated and verified emissions for the EU ETS. Section 5 provides empirical evidence on whether verified emissions are independent on the allocation mechanism. Section 6 concludes.

1. The EU ETS

The EU ETS was introduced by the Directive 2003/87/EC² as the main initiative of the European climate change mitigation policy to reach the Kyoto targets and in order to be compliant with other current and future regional and international targets. In a few words, this is a cap-and-trade scheme put in place in order to keep CO₂ emissions under control: in this scheme, emissions permits are allocated to the participants at the beginning of each period, either for free (also known as grandfathering) or auctioned. At the end of each period, all the participants are required not to have debt on emissions, that is they are required to return an amount of emissions permits at least corresponding to the actual amount of verified emissions. In the meantime, permits can be traded on a market, that is they can be transferred between participants at a price per ton of CO₂ that, in equilibrium, should be equal to the marginal abatement cost, leading to efficient distribution of abatement across participants. Within the EU ETS, the penalty for non-complying (that is, a participant is not able to return a sufficient number of emissions permits at the end of the compliance period) was set to 40 euros per ton in the pilot phase (2005-2007) and to 100 euros per ton for the period 2008-2012.

In this scheme, three main periods can be identified: the period 2005-2007 represented a pilot phase. No banking of unused permits was allowed between the pilot phase and subsequent EU ETS phases. The first commitment period (2008-2012), that was even the period leading to the Kyoto commitment period (2012), extended the scope of the scheme to aviation (2012) and increased the penalty for non-compliant plants to 100 euros per ton. Finally, the second commitment period (2013-2020)

² Emended by the Directives 2004/101/EC and 2008/101/EC, the Regulation 219/2009 and the Directive 2009/29/EC.

introduced a single cap valid for all the EU for total emissions and a rising use of auctioning in the allocation of permits, with some exception for selected sectors.

The EU ETS covers, now, all EU28 countries plus Norway, Iceland and Liechtenstein. As it is characterised by substantial sunk and fixed costs (including administrative and monitoring costs for participants and governments), the Commission decided to include in the scheme only the biggest emitters of CO₂. These emitters are identified by their sector of operation (or type of activity) and by the size of the plant in terms of production capacity. The scheme currently covers about 11,000 plants in Europe that contribute to around 45 percent of overall European greenhouse gases emissions.³ The sectors and thresholds involved in the ETS scheme are reported in Annex I of the Directive and have been amended twice since 2003.

However, some exemptions were awarded in order to reduce the possible carbon leakage effect, that is the phenomenon for which firms may relocate part of the production in countries where this kind of regulation is not in place: this effect may hinder the policy effectiveness of the regulation. In this light, a major amendment to the Directive concerned the differentiation of the allocation scheme across sectors for the second EU ETS commitment period (2013-2020) according to the criteria described in the new articles 10 *bis* and 10 *ter* (Directive 2009/29/EC). The Decision of the European Commission 2010/2/EU ‘*Determining, pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, a list of sectors and subsectors which are deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage*’ provided a list of 4-digit NACE sectors for which permits could be grandfathered rather than auctioned also in the second commitment period due to potentially relevant risks of off-shoring of these production activities deriving from the EU ETS. These sectors were identified through qualitative and quantitative analysis on the importance of potential carbon leakage and, to some extent, through a political negotiation. Three main criteria were included in the amendment to identify the list of sectors to be exempted from auctioning:⁴

- The first is a ‘trade-based’ criterion according to which industries (4-digit NACE) having a non-EU trade intensity (import plus export over

³ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm

⁴ A fourth criterion refer to qualitative assessment (Art. 10bis.17) of the likely impact of EU ETS on production costs, investments and profit margins.

domestic production) greater than 30% are exempted from auctioning (trade criterion);

- The second refers to those industries (4-digit NACE) that are expected to experience additional (either direct and indirect) costs as a consequence of the implementation of the ETS Directive greater than 30% of their gross value added (emission criterion);
- The last criterion concerns industries (4-digit NACE) having, at the same time, moderate trade intensity and implementation costs (trade intensity greater than 10% and costs greater than 5% of gross value added.⁵

The list was subsequently further emended to add other sectors with the decisions of the European Commission 2012/498/EU (that added sector 2614 ‘Manufacture of glass fibres’) and 2014/9/EU (that added sector 2653 ‘Manufacture of plaster’ and sector 2662 ‘Manufacture of plaster products for construction purposes’). However, the practice of exempting specific sectors from existing regulations is not uncommon: as Martin et al. (2015) recall, since the introduction of carbon taxes back in the ‘90s, most of the countries involved grant some sort of exemptions to energy intensive firms to avoid their relocation.

2. Literature review

As a free allocation scheme can potentially have distorting effects on the effectiveness and the working of an emissions cap-and-trade system, this issue has increasingly attracted interest from research and policy communities. This is because the absence of distortionary effects of free allocations can be seen as a necessary condition for the cost-effectiveness of a cap-and-trade scheme. Whether such distortions occur or not is, obviously, of particular interest, especially for those cap-and-trade schemes in which a large portion (or even the most) of the total allowance allocation occurs practically free of charge: installations receive a free annual endowment of permits, usually based on the installation’s history in terms of verified emissions. If we were in an idealized world, allocations and emissions had to be totally independent: in this way, any arbitrary distributions of property rights would not affect outcomes, either on the

⁵ These criteria are thoroughly discussed in the following document: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/leakage/documentation_en.htm

trading side and on the emissions side (Coase, 1960). The occurrence of this independence property in actual cap-and-trade schemes would be a very important finding as this leave to policy-makers the freedom to use free allocation of allowances in a political way, letting the cap-and-trade system do not suffer any negative consequence, especially in terms of cost effectiveness (Hahn and Stavins, 2011). However, in a real-world cap-and-trade system, there are a lot of reasons for which a free allocation of permits could distort and affect emissions outcomes, for example the presence of transaction costs (Coase, 1960; Stavins, 1995) or behavioural anomalies (Kahneman et al., 1991). So, ensuring in a rigorous way if different allocation mechanisms affect emission outcomes becomes of major relevance.

The insight that, in the absence of any significant friction, optimal emissions at the installation level are invariant with respect to the initial allocation of property rights dates back to Coase (1960). Hahn and Stavins (2011) defined this invariance as the independence property in cap-and-trade systems. It has been shown that this independence (or invariance) property holds in a frictionless cap-and-trade system, as long as allocation occurs in a lump-sum fashion (Montgomery, 1972). However, as we said before, there is a number of reasons why this independence property could fail in a real-world cap-and-trade scheme, when installations receive some endowments of allowance allocations free of charge, even when the allocation is a lump-sum one. Transaction costs (Stavins, 1995) or imperfect competition (Hahn, 1984) can lead to some kind of distortions in installation-level emission and abatement outcomes. This independence property can fail also due to some behavioural anomalies. It has been shown in the behavioural economics literature that in experimental settings subjects value their allowance in a different way, depending on their allocation status, leading to under-trading and a loss in cost-effectiveness in the cap-and-trade system (Kahneman et al, 1990; Murphy and Stranlund, 2007).

However, using empirical analysis, it is still challenging to evaluate in a rigorous way whether there exists a causal relationship between installation-level allocation and emissions. The main difficulty is due to the endogeneity of allocations, which are typically correlated to historical plant-level emissions. Therefore, in order to identify an actual causal effect of allocation on emissions, we require an exogenous source of variation in allocation. This is the major reason why the empirical literature focusing on the causal relationship between emissions and initial allocations in cap-and-trade systems is very poor, consisting of only two papers. Fowlie and Perloff (2013) investigate this question, using the context of California's

RECLAIM program⁶ and using an instrumental variable approach to identification. Reguant and Ellerman (2008), instead, investigate the same question for Spanish thermal power plants regulated under the EU ETS during ETS Phase I (2005-2008) and exploit a non-linearity in the national allocation rule for identification. Both of these papers did not find a significant endowment effect.

Which are the reasons that motivate a free allocation system in a cap-and-trade scheme? When a government intervenes in a marketplace, this intervention is always intended as a mean to increase net social welfare. Increasing social welfare by regulation could impose a cost on some industries for being compliant to the new regulation and then a government could use part of the revenues to partially compensate industries. This distributional effect of the new regulation could have, in principle, consequences on the policy design. Let us suppose industries are offered no compensation at all, then the same industries have strong incentives to spend money on supporting political parties that are against the regulation, or to push to have exemption clauses, that could weaken the policy's effectiveness. Even worse, new regulation could push industries to relocate to unregulated countries, and this is a threat for politicians, as job losses could affect re-election probability.

When we are dealing with policies about climate change (that is a global externality), this threat about relocation is even worse because of the so-called 'carbon leakage'. The relocation of industrial production does not only shift jobs to other countries, but also relocates GHG emissions: in this way, the policy does not only cause job losses in the country (or countries, in case of trans-national regulation) but does not reach the goal in environmental terms. The threat of relocation within the EU ETS gave rise to the three exemption criteria that were discussed in section 2.

⁶ REgional CLean Air Incentives Market is an emission trading program operating in the state of California since 1994. This program was imposed by SCAQMD (South Coast Air Quality Management District) in order to replace a series of more than 40 prescriptive rules, which had been opposed by the industry. The main goal of the program was to make so that hundreds of polluting facilities cut their emissions of nitrogen oxides (NO_x) and Sulphur Oxides (SO_x). At its inception, in 1994, RECLAIM included 392 facilities whose combined NO_x emissions accounted for over 65% of the region's stationary NO_x emissions. Almost all facilities in SCAQMD with annual NO_x or SO_x emissions of four tons or more were included in the program. A RECLAIM trading credit (RTC) confers the right to emit one pound of emissions in a twelve-month period. At the outset of the program, facilities were informed of how many permits they would be allocated for free each year through 2010. NO_x emissions permitted under RECLAIM were reduce by over the 70 percent over the first ten years of the program.

Nonetheless, the importance of carbon leakage in climate policy design, there is little empirical evidence about the link the defined EU criteria and a sector's vulnerability to carbon leakage. All the existing studies are ex-post ones and they find no evidence of possible strong adverse impacts of the new regulation on competitiveness indicators, in case allocations are given for free: see, for example, Anger and Oberndorfer (2008); Abrell et al., (2011); Bushnell et al. (2013); Chan et al. (2013); Commins et al. (2011); Petrick and Wagner (2014); Wagner et al. (2013); Borghesi et al. (2018). Instead, if we move to theoretical and simulation-based studies, we find a negative impact of the new cap-and-trade scheme on production in most manufacturing industries: see, for example, Reinaud (2005); Demailly and Quirion (2006, 2008); McKinsey and Ecofys (2006a, 2006b). They also show that the free allowances allocation compensates negative profit impacts in most industries and can even lead to overcompensation, as shown in Smale et al. (2006).

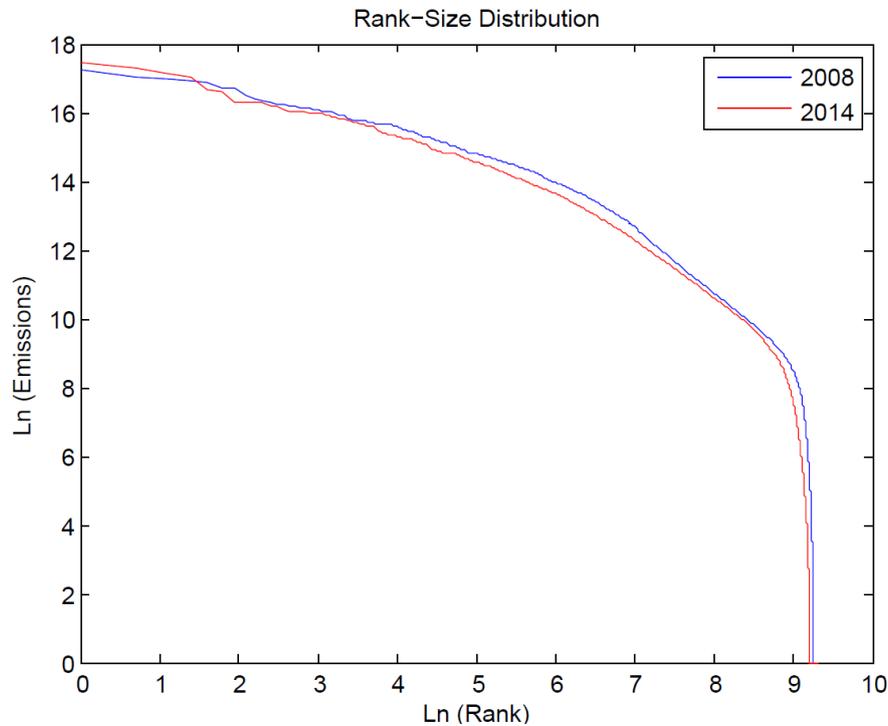
3. Trends in emissions within the EU ETS

In this section, we analyse the behaviour of emission distribution, either considering our whole data-set and splitting it in different subsets. We employ data at the establishment level available from the European Union Registry for the period 2008-2014.⁷

As a first step, we plot the rank-size distribution, reported in Figure 1. The figure is built in the following way: we sort all the plants in our dataset in a descending order on the basis of their verified emissions and we rank them from 1 to n , then we plot the logarithm of emissions and the logarithm of rank. The distribution has essentially the same shape for the first and last year of our series (2008 and 2014, respectively). What is worth noticing is that the distribution in 2014, with few exceptions, lies below the distribution for 2008 (only the highest ranks behave in the opposite way, having an amount of verified emissions that is greater with respect to the 2008) signalling that, in those 6 years, emissions have been lowered.

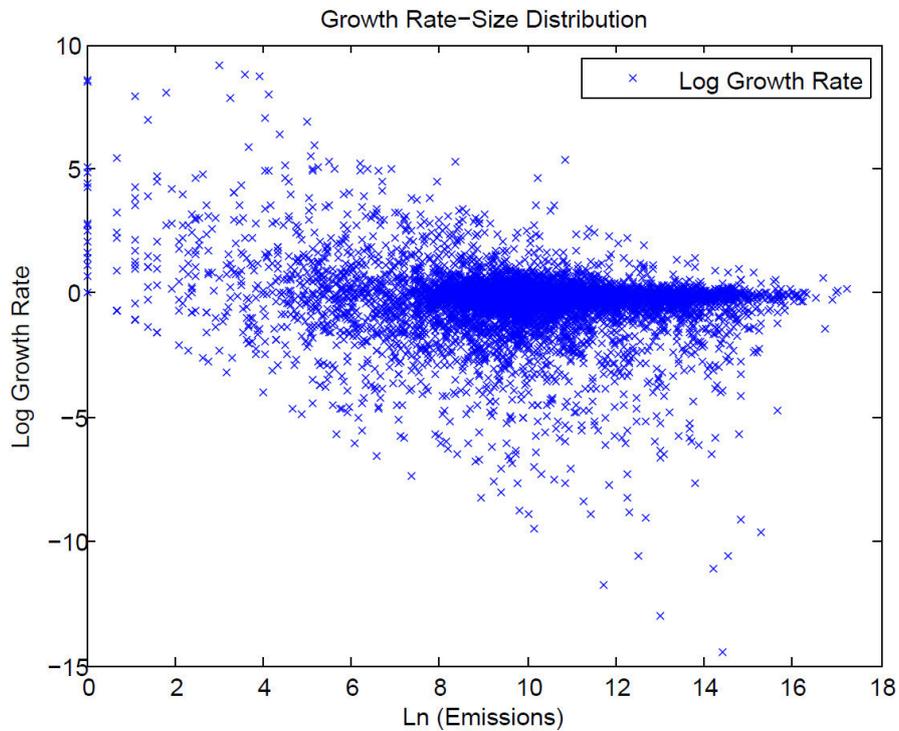
⁷ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/documentation_en.htm

Fig. 1 - Log Emissions vs Log Rank



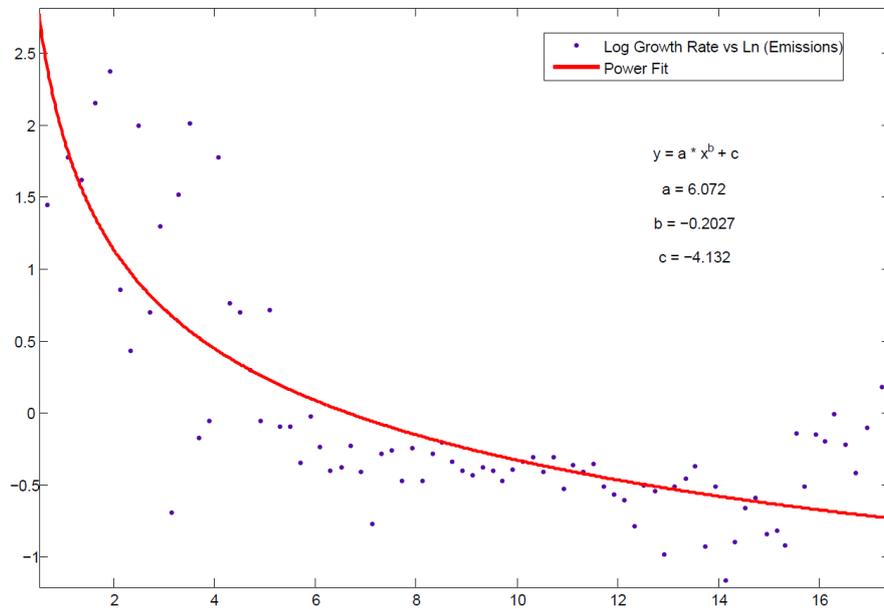
In Figure 2 we reported, for each plant for which we have data both in 2008 and in 2014, the plant's verified emission growth rate (computed as logarithmic return: $\log(\text{emissions}_{(2014)}/\text{emissions}_{(2008)})$) against the logarithm of the initial emission size (verified emissions in 2008). The plot suggests that there has been a decrease in the growth rate as the emissions' size increase, i.e. the smallest plants have a higher growth rate with respect to the biggest ones. As there is large variance in the growth rate in verified emissions across plants, we decide to split the sample in smaller quantiles of verified emissions and take the mean logarithmic growth rate within each quantile. This plot is much clearer than the first one, confirming our first impression of growth rate decreasing as a function of initial emissions' size. Moreover, as we found a very regular behaviour, we tried to fit it, obtaining a very good fit with a power law distribution (R squared equal to 0.63, not reported), as we show in Figure 3.

Fig. 2 - Log Growth Rate vs Log (Emissions)



The decreasing relationship seems to be quite glaring: whereas the largest emitters decreased (on average) their amount of emissions, the smallest emitters, on average, increased a lot their amount of emissions. This result seems to go against the evidence discussed for Figure 3. However, this is not the case because, as we said before, in Figure 3 we do not have any hint about which plant was in the highest ranks in 2008 and which in 2014 whereas in Figure 4 on the x-axis the ranking in 2008 is, in a way, considered and we can observe how it changed throughout those 6 years. Moreover, whereas in Figure 3 there is a complete representation of all our data, in Figure 4 each point represents an average of plants that fall in the same bin.

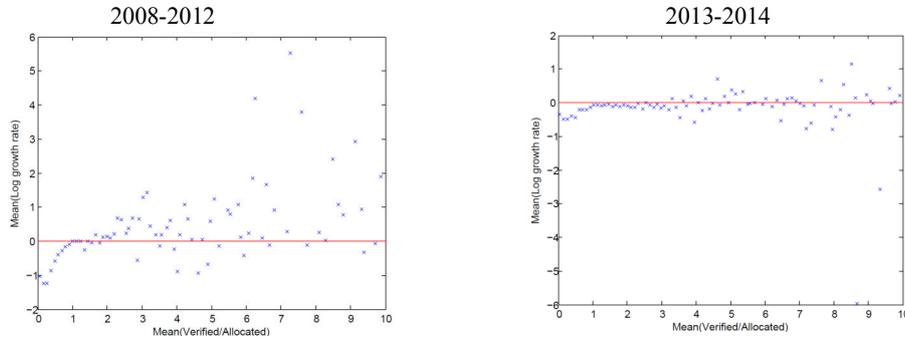
Fig. 3 - Log Growth Rate vs Log (Emissions)



So far, we considered the longest period for which we have data (from 2008 to 2014). However, as discussed in the previous sections, during this period, the regulation moved from the second phase (2008-2012) to the third phase (from 2013 onwards), in which emissions were not any more freely allocated (grandfathering) but increasingly auctioned, with the exclusion of leakage-exposed sectors. As discussed in the theoretical part, this change in the regulation should not have effect on the polluting behaviour of the plants as at the margin the opportunity cost of emitting or abating should remain the same. As a first step to evaluate this hypothesis, we look at the logarithmic growth rate of emissions as a function of the ratio between verified and allocated emissions: this could represent a measure of how much impact could have the change of normative on plants' emissions (Figure 4).

The figure is realized in the following way. On the y-axis, as we did before, we report the logarithmic growth rate of emissions, whereas, on the x-axis, we report the ratio between verified and allocated emissions. Each point in the plot represent the mean logarithmic growth rate and the mean ratio of verified and allocated emissions of several plants falling in the same bin.

Fig. 4 - Logarithmic emissions' growth rate as a function of the ratio between verified and allocated emissions

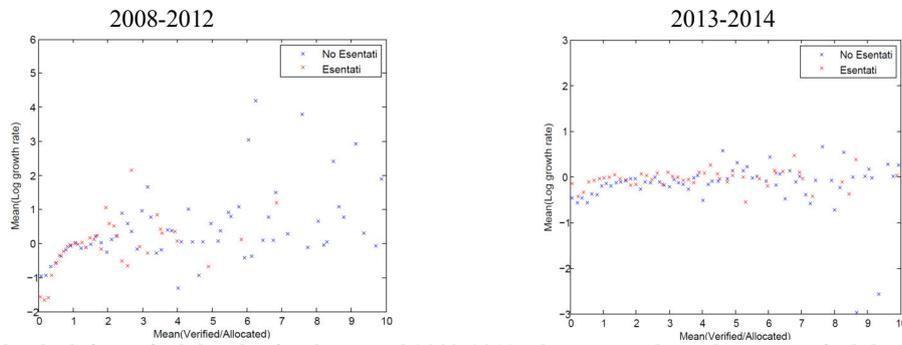


On the left, we find the plot for the period 2008-2012 whereas, on the right, we can find the plot for the period 2013-2014. The red line is a zero-level line in order to distinguish plants who increased their emissions from plants who decreased their emissions.

In this way, we can distinguish different behaviours for plants who needed to buy allowances on the market to cover their verified emissions (that is, the average verified-to-allocated emission ratio is greater than one) and plants who could sell allowances on the market because they were endowed with more than needed (verified-to-allocated emission ratio below one). As we can see from the figure, there was a huge change in the polluting behaviour from the first period (2008-2012, first ETS and Kyoto commitment period) to the second period (2013-2014). The difference is particularly big for plants whose ratio between verified and allocated emissions is greater than 1.

Lastly, we wanted to check if this different polluting behaviour is different between exempted and not exempted sectors, in order to see whether the above-mentioned exemption from auctioning could have had an impact on the behaviour in the two periods. To do so, we repeat the plot of Figure 4 splitting our sample in two, one for plants in sectors that were exempted (*Esentati*) and one for plants in sectors that were not exempted (*No Esentati*). Results are reported in Figure 5.

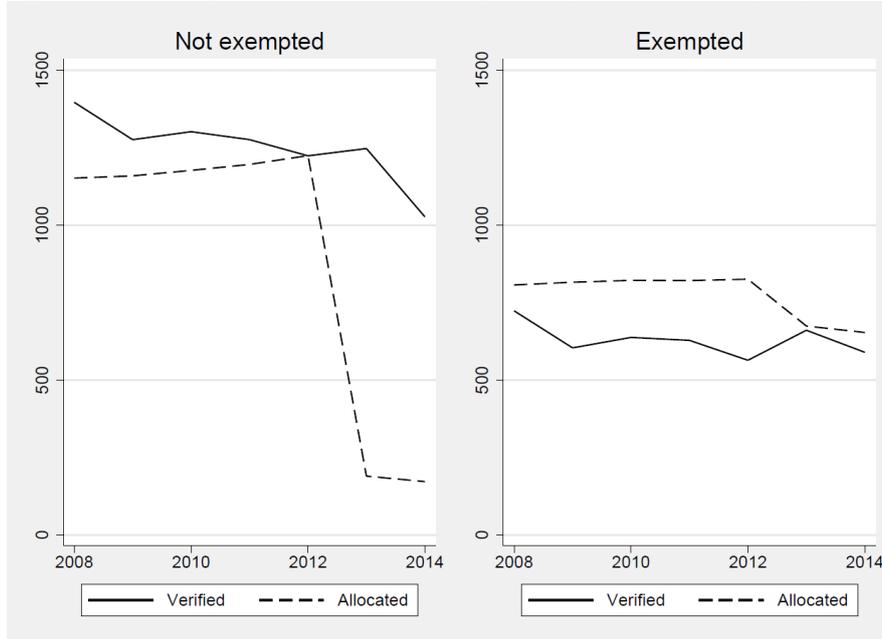
Fig. 5 - Logarithmic emissions' growth rate as a function of the ratio between verified and allocated emissions



On the left, we find the plot for the period 2008-2012 whereas, on the right, we can find the plot for the period 2013-2014. In red, we find plants in exempted sectors whereas, in blue, we find plants in not exempted sectors.

There does not seem to be a systematic difference in emission growth in the two periods between exempted and non-exempted plants for different levels of the average verified-to-allocated ratio. When looking at trends in verified and allocated emissions (Figure 6) we observe that, even before the exemption, the amount of permit allocated to sectors more exposed to trade systematically exceeded the amount of verified emissions while the opposite occurred for sectors not exposed to leakage. This fact is a signal that even before the change in regulation sectors exposed to leakage were either over-endowed of permits or they were over-abating with respect to other sectors. As expected, the number of allocated permits dropped substantially (almost to zero) for establishments in non-exempted sectors from 2013 onwards, while the drop was much smaller for establishments in exempted sectors. Interestingly, in 2013 (first year after the reform) verified emissions of sector exempted from auctioning increased substantially while verified emissions of other sectors (that had to buy permits) experienced a moderate growth. This is a first indication that the initial endowment of permits matters for the distribution of pollution abatement.

Fig. 6 - Trend in verified and allocated emissions for exempted and non-exempted plants



4. Regression analysis

The detailed descriptive evidence highlighted so far suggests that plants in those sectors that were forced to purchase pollution permits through auctions from 2013 onwards reduced their emissions relatively more than plants in sectors exempted from auction. This may suggest that the allocation mechanism chosen by the regulator is not neutral in terms of abatement choice of firms and that the coexistence of different allocation mechanisms within the same cap-and-trade scheme may generate distortions. To better identify whether this descriptive evidence is not the result of other factors that influence emissions and abatement choice we employ a state of the art econometric approach to evaluate whether this change in regulation influenced abatement choices.

A recent paper by Zaklan (2016) evaluates the impact of the same change in the allocation mechanism of the EU-ETS only for plants that operate in the power sector. Their identification is based on the fact that for 8 EU countries (with a GDP per capita below 60% of the EU average) obtained from the Commission a postponement of the allocation through

auction for plants in the power sector up to year 2020 to ease the modernization of the power sector. Exploiting this asymmetry in regulation, the authors find little support for significant impacts of heterogeneous allocation mechanisms on verified emissions in the power sector.

It should be noted, however, that the features of the power sector (i.e. large firms, non-tradability of the output and inelastic demand for electricity) are likely to attenuate the expected impact of changes in allocation mechanisms on abatement behaviour. Companies in the power sector can easily pass-through increases in production costs to consumers, creating little incentives, at least in the short term, to change their abatement behaviour. On the contrary, plants in tradable industries such as manufacturing industries, exposed to international competition, have much smaller possibility to pass through higher upfront costs for complying with the regulation and may decide to change their abatement behaviour even in the shorter run. For this reason, our focus from now onwards is on the manufacturing industry only.

To evaluate how the distribution of pollution abatement changed after the reform of the EU-ETS that exempts plants in specific sector from auctioning we estimate a simple econometric model. The idea is that in absence of exemption, verified emissions and allocation of permits would have evolved in the same way for both treated and control plants. As we expect that plants belonging to section exempted from auctioning differ systematically in pre-treatment features from other ETS plants, we identify a suitable counterfactual by means of a propensity score matching approach. We thus estimate the following equation on the sample that contains treated and matched (based on propensity score) control plants:

$$\log(\text{Verified_emissions}_{it}) = \beta \text{Auction}_s \times \text{Post2013}_t + X'\gamma + \tau_t + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

where $\text{Verified_emissions}_{it}$ represents verified emissions for establishment i in year t , Auction_s is a dummy variable (time-invariant) that equals one for those sectors that are not exempted from auctioning from 2013 onwards, Post2013_t equals one for years 2013 and 2014 and zero otherwise, X' is a vector of control variables (EU28-level trends in production by 4-digit NACE sector in log from PRODCOM, country-specific dummies and sector specific - 2 digit NACE - dummies), τ_t are time dummies and α_i is the plant fixed effect.

Our parameter of interest is β which describes the estimated decrease in verified emissions in establishments that are required to purchase permits with auctions from 2013 onwards. This is a simple difference-in-difference approach. The identification assumption is that treated and untreated individuals would have followed the same trend in absence of the treatment. As the assignment to treatment is not random (i.e. it is based on the sector of operation of the plant), there are many possible reasons that may give rise to different trends in emissions even in absence of the treatment. We already partly account for these confounding factors with the inclusion of the establishment fixed effect (that account for time-invariant differences across plants), the sectoral trend in production (that account for the dynamics of demand), country-specific trends and activity-specific trends. This may not be enough as other systematic differences between plants in different sectors may give rise to different trends. For this reason, we try to further reduce the heterogeneity between treated and control plants by matching controls to treated by means of the propensity score. We estimate the probability of belonging to non-exempted sectors as a function of trends in production for the 4-digit NACE sector over 2005-2009 (to account for possible difference in output growth), average ratio between verified and allocated emissions in 2008-2009 for the 4-digit NACE sector to account for pre-treatment systematic over- or under-endowment in the sector, the log of verified emissions in the plant for 2008 to account for differences in the size of plants and country dummies. As a baseline, we employ kernel matching to exploit as much information as possible about controls in a flexible way. In this way, in fact, the counterfactual is a weighted average of different controls, with weights being specific for each treated and inversely proportional to the distance in terms of estimated propensity score.⁸

Results of the propensity score estimate and of the balancing (before and after matching) are reported in Table 1. The propensity score is successful in reducing the heterogeneity in terms of all the variables we included in the propensity score estimation.

Figure 7 reports the distribution of the estimated propensity score for treated, all controls and matched controls. The density function for treated and controls is very similar, suggesting that the two groups are rather

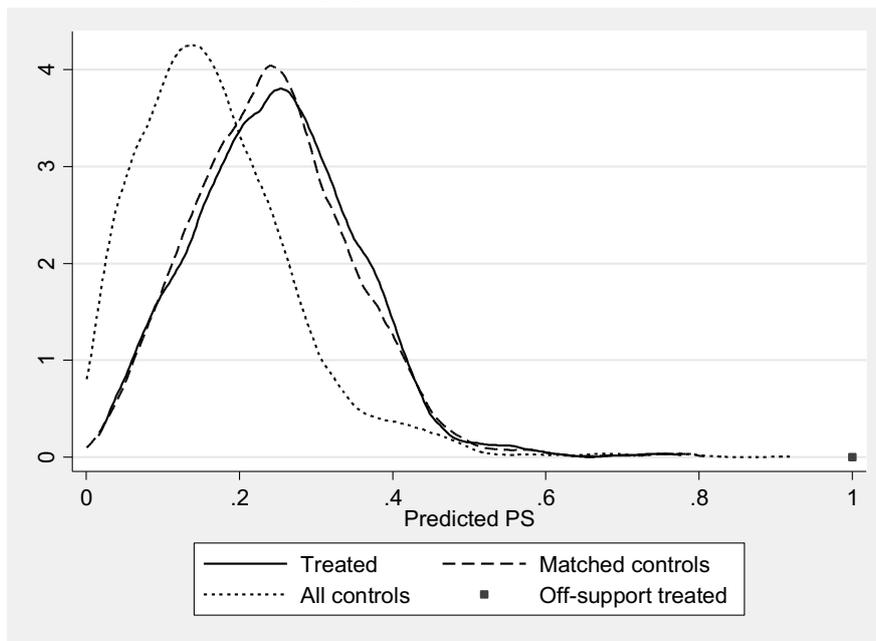
⁸ As a robustness check we also repeat our analysis with one nearest neighbour matching with caliper (0.05) to reduce the possible bias of using very heterogeneous controls in the kernel approach.

homogeneous after matching. The dark grey dot, however, describes a plant that was not matched due to absence of common support in the propensity score.

Tab. 1 - Propensity score and balancing

Propensity score	Pr(Auction =1)	Average treated	Average controls (all)	t-test on the difference	Average matched controls	t-test on the difference
Growth in production (4-digit NACE) for 2005-2009	- 0.0103** (0.0061)	1.415	2.5239	-4.02***	1.2391	0.450
Average verified/allocated emissions (4-digit NACE) for 2008-2009	1.760*** (0.2666)	0.7781	0.75477	2.58**	0.76895	1.30
log(verified emissions of the plant, 2008)	0.241*** (0.0211)	-0.4296	-3.413	11.32***	-4.2739	0.851
N	2867					

Fig. 7 - Distribution of estimated propensity score



Average treatment effect on the treated, where the outcome variable is the growth in emissions for the years 2009 to 2014 with respect to emissions in 2008, are reported in Table 2. These are simple difference-in-differences estimates, with no additional control variable. We observe that the estimated difference in growth rates in verified emissions between

treated and controls is small and insignificant until 2012 and becomes large and significant from 2013 onwards, that is the year in which we observe the change in regulation. Overall, the estimated difference is around 12 log points in 2013 and reaches 14.6 log points in 2014, pointing to a large estimated effect. The negative sign means that those plants that continued to receive their allowances for free have increased their emissions with respect to the ones that had to purchase them in auction, leading to non-neutrality of abatement choices with respect to allocation mechanisms.

Tab. 2 - Average treatment effect (simple difference in differences on matched plants)

Treatment effect		Difference	SE	t-test
Change in log verified emissions 2008-2009	Unmatched	0.0425	(0.0220)	1.94*
	ATT	0.0284	(0.0253)	1.13
Change in log verified emissions 2008-2010	Unmatched	0.0111	(0.0241)	0.46
	ATT	-0.0014	(0.0275)	-0.05
Change in log verified emissions 2008-2011	Unmatched	-0.0098	(0.0309)	-0.32
	ATT	-0.0256	(0.0345)	-0.74
Change in log verified emissions 2008-2012	Unmatched	0.0225	(0.0331)	0.68
	ATT	-0.0096	(0.0359)	-0.27
Change in log verified emissions 2008-2013	Unmatched	-0.0425	(0.0424)	-1.00
	ATT	-0.1203	(0.0415)	-2.90***
Change in log verified emissions 2008-2014	Unmatched	-0.0674	(0.0483)	-1.40
	ATT	-0.1457	(0.0499)	-2.92***

Tab. 3 - Difference-in-differences with kernel matching and controls

log(verified emissions)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Exempted x anticipation (2010-2012)	-0.0133 (0.0211)	-0.0264 (0.0234)	-0.0209 (0.0232)	-0.0276 (0.0271)	-0.0227 (0.0229)	-0.0293 (0.0273)
Exempted x post 2013	0.0762** (0.0353)	0.147*** (0.0384)	0.162*** (0.0382)	0.205*** (0.0500)	0.163*** (0.0373)	0.205*** (0.0491)
log(Production, NACE 4-digit)			0.510*** (0.0804)	0.0540 (0.114)	0.523*** (0.0835)	0.0931 (0.110)
Matched on PS	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
Year dummies	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Sector (NACE 2 digit) year dummies	No	No	No	Yes	No	Yes
Country-year dummies	No	No	No	No	Yes	Yes
N	20125	20055	20055	20055	20055	20055

Fixed effects model. Robust standard errors in parenthesis. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Only establishments observed all years over the period 2008-2014 are included.

Our baseline estimates (that also account for a series of control variables) are reported in Table 3. Column 1 reports estimates for the full sample with no matching of treated with similar controls while in the other columns we weight plants according to the weights estimated in the matching phase. Column 6 is our favourite estimate, in which we match treated with similar control and add the full set of control variables. The

treatment effect is negative, significant and around 20.5 log points. We also account for possible anticipation effects as the exemption was already agreed upon in December 2009. Overall, there is no evidence of anticipation which turns out to be insignificant in all estimates. Results appear to be very similar (though smaller in magnitude) when using the one nearest neighbour matching algorithm (Table 4). Finally, when looking at the time profile of the estimated effect in a more flexible way (Table 5) we observe that no effect is found before 2013 while the effect is large and robust afterwards, especially so in 2014.

Tab. 4 - Difference-in-differences with 1 nearest neighbour matching and controls

log(verified emissions)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Exempted x anticipation (2010-2012)	-0.0133 (0.0211)	0.00123 (0.0355)	0.00802 (0.0347)	0.00490 (0.0418)	- (0.0337)	-0.00994 (0.0442)
Exempted x post 2013	0.0762** (0.0353)	-0.111** (0.0475)	-0.120** (0.0478)	-0.120** (0.0603)	- (0.0481)	-0.140** (0.0640)
log(Production, NACE 4-digit)			0.450*** (0.126)	0.0540 (0.153)	0.448*** (0.122)	0.0679 (0.150)
Matched on PS	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
Year dummies	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Sector (NACE 2 digit) year dummies	No	No	No	Yes	No	Yes
Country-year dummies	No	No	No	No	Yes	Yes
N	20125	6468	6468	6468	6468	6468

Fixed effects model. Robust standard errors in parenthesis. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Only establishments observed all years over the period 2008-2014 are included.

Tab. 5 - Time profile of the effect

log(verified emissions)	(1)	(2)
Exempted x D2009	-0.0281 (0.0312)	-0.0491 (0.0472)
Exempted x D2010	-0.0355 (0.0313)	-0.0275 (0.0485)
Exempted x D2011	-0.0327 (0.0370)	-0.0262 (0.0623)
Exempted x D2012	-0.0612 (0.0487)	-0.0472 (0.0740)
Exempted x D2013	-0.202*** (0.0529)	-0.122 (0.0775)
Exempted x D2014	-0.234*** (0.0583)	-0.205*** (0.0763)
log(Production, NACE 4-digit)	0.103 (0.115)	0.0939 (0.153)
Matching	Kernel	One NN
Year dummies	Yes	Yes
Sector (NACE 2 digit) year dummies	Yes	Yes
Country-year dummies	Yes	Yes
N	20125	19810

Fixed effects model. Robust standard errors in parenthesis. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. Only establishments observed all years over the period 2008-2014 are included.

Concluding remarks

The paper proposes an empirical evaluation of the neutrality (or absence thereof) of the allocation mechanism for abatement decisions within cap-and-trade schemes. Our analysis is based on data on emissions of the European ETS. This scheme, the largest in the world in terms of amount of emissions and number of involved establishments, is particularly suitable to test the neutrality of allocation mechanisms as it experienced a change in the allocation mechanism in recent years. The move from grandfathering to partial (i.e. with exemption) auctioning allows to estimate whether the way permits are allocated has an influence on abatement decisions, against the prediction of the Coase theorem.

After providing a comprehensive descriptive evidence on recent trends in verified emissions and allocation of permits, we evaluate whether the change in regulation, with an exemption from auctioning granted to leakage-exposed sectors, influenced abatement behaviours of firms. Focusing on manufacturing establishment, our preferred estimate suggests an increase in emission of about 20.5 log points for plants that are exempted from auctioning with respect to the ones that should buy permits through auctions. This contradicts the theoretical prediction about the neutrality of allocation mechanisms in cap-and-trade schemes, thus leading to sub-optimal outcomes. These findings should inform policy makers about possible ways of improving ETS-like schemes in order to improve their economic efficiency and correct for potential distortions induced by specific rules for specific case such as the case of carbon leakage.

Even though these findings already represent a useful contribution for the policy debate, further research is needed to understand which are the more important mechanisms that induce changes in abatement choices as a consequence of changes in allocation mechanism. This additional research should consider both theoretical reasoning about the non-neutrality and empirical validation of these theoretical hypothesis.

References

- Abrell, J., Ndoye, A., and Zachmann, G. (2011). Assessing the impact of the EU ETS using firm level data. Bruegel Working Paper 2011/08, Brussels, Belgium.
- Anger, N., and Oberndorfer, U. (2008). Firm performance and employment in the EU Emissions Trading Scheme: An empirical assessment for Germany. *Energy Policy*, 36(1): 12–22.

- Borghesi, S., Montini, M., and Barreca, A. (2016). The European Emission Trading System and Its Followers. Comparative Analysis and Linking Perspectives. *SpringerBriefs in Environmental Science*, Springer.
- Borghesi, S., Franco, C., and Marin, G. (2018). Outward Foreign Direct Investments Patterns of Italian Firms in the EU ETS. *Scandinavian Journal of Economics*, forthcoming
- Bushnell, J. B., Chong, H., and Mansur, E. T. (2011). Profiting from Regulation: An Event Study of the European Carbon Market. Dartmouth College Working Paper, Hanover, NH.
- Calel, R., and Dechezlepretre, A. (2016). Environmental policy and directed technological change: Evidence from European carbon market. *Review of Economics and Statistics*, 98(1): 173–191.
- Chan, H. S., Li, S., and Zhang, F. (2013). Firm competitiveness and the European Union Emissions Trading Scheme. *Energy Policy*, 63: 1056-1064
- Commins, N., Lyons, S., Schiffbauer, M., and Tol, N. C. (2011). Climate Policy and Corporate Behavior. *The Energy Journal*, 32(4)
- Coase, R.H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Social Economics*, 3: 1-44
- Demailly, D., and Quirion, P. (2006). CO2 abatement, competitiveness and leakage in the European cement industry under the EU ETS: grandfathering versus output-based allocation. *Climate Policy*, 1: 93–113.
- Demailly, D., and Quirion, P. (2008). European Emission Trading Scheme and competitiveness: A case study on the iron and steel industry. *Energy Economics*, 30(4): 2009–2027.
- Fowlie, M., and Perhoff, J. M. (2013). Distributing pollution rights in cap-and-trade programs: are outcomes independent of allocations? *Review of Economics and Statistics*, 95: 1640-1652.
- Frankel, J. A., and Rose A. K. (2005). Is Trade Good or Bad for the Environment? Sorting Out the Causality. *Review of Economics and Statistics*, 87(1): 85-91.
- Greenstone, M. (2002). The Impact of Environmental Regulations on Industrial Activity: Evidence from the 1970 and 1977 Clean Air Act Amendments and the Census of Manufactures. *Journal of Political Economy*, 110(6): 1175-1219.
- Hahn, R. W. (1984). Market Power and Transferable Property Rights. *Quarterly Journal of Economics*, 99: 753-765.
- Hahn, R. W., and Stavins R. N. (2011). The Effect of Allowance Allocations on Cap-and-Trade System Performance. *Journal of Law and Economics*, 54: 267-294.
- Kahneman, D., Knetsch J. L., and Thaler R. H. (1990). Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem. *Journal of Political Economy*, 98(6): 1325-1348.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L., and Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5: 193-206
- Levinson, A. (1996). Environmental Regulations and Manufacturers' Location Choices: Evidence from the Census of Manufactures. *Journal of Public Economics*, 62: 5-29.
- Marin, G., Marino, M., and Pellegrin, C. (2017) The impact of the European Emission Trading Scheme on multiple measures of economic performance. *Environmental and Resource Economics*, online first.
- Martin, R., Muuls, M., de Preux, L. B., and Wagner, U. J. (2014). Industry compensation under relocation risk: A firm-level analysis of the EU Emissions Trading Scheme. *American Economic Review*, 104(8): 2482-2508.

- Martin, R., Muuls, M., and Wagner, U. J. (2015). The Impact of the European Union Emissions Trading Scheme on Regulated Firms: What Is the Evidence after Ten Years? *Review of Environmental Economics and Policy*, 10 (1): 129-148.
- McKinsey, and Ecofys (2006a). EU ETS REVIEW Report on International Competitiveness. European Commission Directorate General for Environment, Brussels.
- McKinsey, and Ecofys (2006b). Review of Emissions Trading Scheme: Survey highlights. European Commission Directorate General for Environment, Brussels.
- Montgomery, W. D. (1972). Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs. *Journal of Economic Theory*, 5: 395-418.
- Murphy, J. J., and Stranlund J. K. (2007). A Laboratory Investigation of Compliance Behavior under Tradable Emissions Rights: Implications for Targeted Enforcement. *Journal of Environmental Economics and Management*, 53: 196-212.
- Palmer, K., Oates W. E., and Portney P. R. (1995). Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 119-132.
- Petrick, S., and Wagner U. J. (2014). The Impact of Carbon Trading on Industry: Evidence from German Manufacturing Firms. Kiel Working Paper, 1912.
- Porter, M. E., and van der Linde C. (1995). Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 119-132.
- Reguant, M., and Ellerman, D. (2008). Grandfathering and the Endowment Effect: An Assessment in the Context of the Spanish National Allocation Plan. MIT CEEPR Working Paper, 08-018.
- Reinaud, J. (2005). Industrial competitiveness Trading Scheme. IEA Information Paper, International Energy Agency, Paris, France.
- Smale, R., Hartley, M., Hepburn, C. J., Ward, J., and Grubb, M. (2006). The impact of CO2 emissions trading on firm profits and market prices. *Climate Policy*, 6(1): 31-48.
- Stavins, R. N. (1995). Transaction Costs and Tradeable Permits. *Journal of Environmental Economics and Management*, 29: 133-148.
- Wagner, U. J., Muuls M., Martin R., and Colmer, J. (2013). The causal effect of the European Union Emission Trading Scheme: Evidence from French manufacturing plants. mimeo.
- Zaklan, A. (2016). Free allocation and the endowment effect in cap-and-trade systems: evidence from the European electricity sector. EAERE Conference 2016, Zurich.

Appendix - 4-digit sectors' classification criteria

The criteria according to which a sector is believed to be exposed to high carbon leakage risk are the following:

- A. Criterion explained at article 10 *bis*, paragraph 15, directive 2003/87/EC; at least middle trade and emissions
- B. Criterion explained at article 10 *bis*, paragraph 16, a) letter, directive 2003/87/EC; high emissions
- C. Criterion explained at article 10 *bis*, paragraph 16, b) letter, directive 2003/87/EC; high trade

Paragraph 15 A sector or a sub-sector is believed to be exposed to high carbon emissions relocation risk if:

- a) the sum of extra costs (either direct or indirect) caused by the compliance to this directive could lead to a considerable increase in production costs, computed as a percentage of the gross value added, of at least 5%; and
- b) the intensity of exchange with third countries, intended as the ratio between the sum of the exportation value towards third countries and the importation value from those countries and the overall market volume for European Community (annual business volume plus total importations from those countries) is greater than 10%.

Paragraph 16 Furthermore, a sector or a sub-sector is believed to be exposed to high carbon emissions relocation risk if:

- a) the sum of extra costs (either direct or indirect) caused by the compliance to this directive could lead to a very considerable increase in production costs, computed as a percentage of the gross value added, of at least 30%; or
- b) the intensity of exchange with third countries, intended as the ratio between the sum of the exportation value towards third countries and the importation value from those countries and the overall market volume for European Community (annual business volume plus total importations from those countries) is greater than 30%.

Paragraph 17 The list at paragraph 13 can be integrated after a qualitative valuation has been completed, taking into account, should be available applicable data, the following criteria:

- a) the measure in which each plant of the interested sector or subsector is able to reduce emission level or electric energy consumption, taking into account, in case, the possible increase of production costs deriving from corresponding investment, for example, applying most efficient techniques;
- b) the present and foreseen market characteristics, even when commercial exposition or costs growth rate (either direct or indirect) are close to the maximum, explained at paragraph 16
- c) profit margins, as potential indicators for investment decisions, either long-term or transfer.

Human capital, technology intensity, and growth in a regional context

di Donata Favaro*, Eniel Ninka°, Margherita Turvani◇

Abstract

In this article, we study the pattern of growth in one of the Italian best performing regions – the Veneto region – focusing on the role played by human capital and technology. Our aim is to verify the growth effect of human capital and technological intensity. The period considered is the pre-crisis period between 2001 and 2005. The results of the regressions clearly show how in the Veneto region the productive “specialization”, which has the greatest impact on growth, is the one in high-technology. However, human capital employed in high-technology intensive sectors does not explain growth significantly. This suggests an under-employment of human capital in the sectors at the frontier and the need to intervene with policies that develop high-technology industries.

Keywords: regional growth, human capital, technology intensity, spatial analysis.

JEL Classification: O1, O3, C21.

Capitale umano, intensità di tecnologia e crescita in un contesto regionale

Sommario

Questo articolo studia il modello di crescita della regione Veneto, approfondendo il ruolo giocato dal capitale umano e dalla tecnologia. Il periodo di analisi è quello degli anni precedenti la recente crisi economica e compresi tra il 2001 e il 2005. I risultati delle stime di crescita mostrano chiaramente come i settori ad alta tecnologia siano quelli che determinano una maggiore crescita economica nella regione. D'altra parte, il capitale umano impiegato in tali settori non è correlato significativamente con la crescita. Ciò suggerisce un utilizzo insoddisfacente del capitale umano nei settori di frontiera tecnologica e la necessità di intervenire con politiche che favoriscano lo sviluppo di imprese ad alta intensità tecnologica.

Parole chiave: crescita regionale, capitale umano, intensità di tecnologia, analisi spaziale

Classificazione JEL: O1, O3, C21.

* Associate Professor, Department of Economics and Management “Marco Fanno”, University of Padova, donata.favaro@unipd.it

° Senior statistician, SOGETI Luxembourg and University IUAV of Venice, enielninka@yahoo.com

◇ Associate Professor, Department of Planning, University IUAV of Venice, margheri@iuav.it

Introduction

It is well known that Europe's average growth rate has been structurally lower than that of our competitors (OECD, 2003). In Europe, even the fastest growing regions before the crisis were experiencing difficulties in maintaining the targets imposed by the Lisbon strategy in terms of development of a knowledge-based economy (European Commission, 2010) and EU regions show persistent economic gaps (Cappelen et al., 1999, Cappelen, et al., 2003; Dunford and Smith, 2002).

Economic theory maintains that a major cause of differences in economic growth is the difference in the levels of investment in R&D and innovation and the gap in the availability of human capital. Human capital is important for economic sustained growth if it is applied where ideas are produced and where innovation eventually takes place; human capital endowment, as such, is the trigger for growth that is achieved through the creation of new products (Romer, 1990) or the improvement of the quality of existing products (Aghion and Howitt, 1992). Recent contributions highlight how human capital has a higher growth-enhancing effect closer to the technological frontier, and show the complementarity between skilled labour and proximity to the frontier (Acemoglu et al., 2006; Vandebussche et al., 2006).

The aim of this article is to empirically verify the role played by human capital and technology in the process of growth. The analysis is carried out for one of the richest regions in Europe—the Veneto region—in the pre-crisis period (between 2001 and 2005). Among the European Union regions, the Veneto Region is characterized by relatively high levels of revenues per capita. However, a closer look shows a fragile economic structure, in which traditional sectors have experienced continuous economic decline and knowledge-based sectors have failed to become new drivers for growth (Regione Veneto, 2010). The resulting picture is that of a region exhibiting disparate patterns of growth in different subareas and districts and among different economic sectors. The analysis of growth and its relationship to human capital and technology intensity appear particularly interesting, especially in the Veneto region. The “core” of the Veneto Economy has been historically concentrated in sectors characterized by medium to medium-low levels of technological intensity. As a matter of fact, these sectors, although investing less as a percentage of revenues than high-technology firms, do nevertheless generate new products, particularly, production processes that have considerable aggregate impact (Robertson *et al.*, 2009).

The analysis was carried out at the level of Local Labour Systems (LLSs). Growth equations were run taking account of spatial interactions among LLSs by means of different spatial models. Different specifications were considered. First, we studied the effect on growth of human capital and technological intensity separately considered. Then, we evaluated the growth effect of human capital employed in sectors characterised by different technological intensities.

The article is structured as follows: in Section 2, we briefly summarize some economic aspects of the territory of study; in Section 3 we define our empirical strategy, while in Section 4 we describe the dataset used for the empirical analysis; in Section 5 we discuss the results of the empirical analysis (OLS regressions and spatial estimations). Finally, we make some conclusive remarks in Section 6.

1. The Veneto Region in the European and Italian Context: Human Capital Endowment and Technology Intensity

Veneto is one of the richest areas in Europe. In 2007, its GDP exceeded 147 billion Euros, making a contribution of 1.2% to the EU-27 GDP¹. In terms of GDP per capita, Veneto ranks in the top quartile of the richest regions in Europe. It ranks sixth among the Italian regions², and with a GDP per capita equal to 123% of average EU-27, it holds the sixty-third position in the ranking of European regions.³

In Veneto, as in the most advanced economies, the share of value-added produced by the industrial sector (35% in 2007) is declining (Regione Veneto, 2010); the region is, in fact, relocating part of the activities to the service sector. Between 2000 and 2007, the share of wealth produced by this sector rose to the level of 62.6%⁴. Although Veneto is following a sector relocation path from industry to services, a switch that highlights its dynamicity alongside the most advanced economies, at the same time it shows some aspects of weakness in long-term growth, particularly in

¹ Eurostat, Regional Statistics, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

² There are 20 regions in Italy. The region with the highest level of GDP per capita is Lombardy, which reached 136.1% of the EU average and finished 37th at the European level.

³ We refer to the NUTS 2 division.

⁴ The Italian average is 70.5%.

strategic sectors such as high-technology industries and those engaged in R&D. In the period 2002-2006, R&D spending was lower than the Italian average, which is modest compared to European standards, both as a percentage of GDP and in terms of the number of people employed in research (Regione Veneto, 2010). Veneto is the seventh Italian region in absolute terms of spending in R&D – with over 776 million Euros in 2005. In terms of R&D expenditure to GDP ratio, the region falls to the fifteenth place among all Italian regions. This weakness is confirmed by data on the employment in R&D sectors. In 2005, with only 2.2 employees per thousand inhabitants, against a national average of 3, Veneto ranks only eleventh among the Italian regions.

The ability of a territory to position itself strategically can be measured by its productive composition in terms of technological content. In terms of active high technology manufacturing firms⁵, in 2007, Veneto was the second region in Italy after Lombardy. Although the data would indicate Veneto as a centre of excellence for high technology, in 2007 more than half of the manufacturing industry in Veneto was low tech. Only 5.6% of companies were in the high-technology sector⁶ (Regione Veneto, 2009). Similarly, the Veneto region highlights the predominance of the traditional sectors, even in the aggregate of services. The tertiary sector, reclassified according to the varying degrees of knowledge, consists of mostly traditional services (61.5% of the entire sector in 2008).

The theoretical literature and empirical evidence point to the strong link between the ability to innovate, the productivity of labour, the dissemination of new technological knowledge, of products and processes, and the human capital of a territory. We therefore look at the educational level of the population of Veneto in 2001⁷ (which is the year of the last census and the reference year for econometric analysis), in order to determine whether there is a link between the reduced propensity to innovate and the availability of human capital. The percentage of Veneto inhabitants who have a tertiary education⁸ (only 6.5%) is lower than the Italian average by one percentage point. Among the Veneto population, one in four holds a secondary school diploma (in line with the national average). The rest of the population, approximately 59%, has a lower

⁵ There follow Piemonte (8.8%), Lazio (8.7%) and Emilia-Romagna (8.4%).

⁶ 52.8% in low technology, 26.9% in medium-low technology, and 14.7 in medium-high technology sectors.

⁷ Resident Population aged 6 or older.

⁸ University degree or non-university tertiary diploma.

secondary school diploma (*scuola media inferiore*), professional training (*avviamento professionale*), or an elementary school diploma (*licenza elementare*). About 9% of the population aged 6 years and over does not hold a diploma (illiterate or without study title) (ISTAT, 2001).

2. The research question

The theoretical model on which we base our empirical analysis is the model of endogenous growth driven by sectors engaged in innovation and, to this end, using human capital. The main model of reference goes back to Romer (1990) that formalizes the correlation between human capital employed in R&D and growth of per capita income.

Our purpose is to verify the validity of this model at a sub-regional level by going through the breakdown of sectors according to their intensity of research and development, in a productive context, the Veneto region, that appears to be characterized by not particularly high rates of schooling and limited diffusion of high-tech sectors.

The literature that tests the hypotheses of the Romer model, also developed at a regional level, does not deal with human capital employment across sectors. Due to the limited availability of data and the lack of information on the content of human capital of the workforce among the sectors of economy, the Romer hypotheses have been only partially verified. These models include, among the explanatory variables, the dimension of human capital and the activity of R&D – usually measured by the number of patents – carried out in the territory of reference. Therefore, these models fail to test the hypothesis that human capital is crucial for growth when used in sectors that are engaged in R&D.

The model we propose attempts to fill this gap. By using matched employer-employee data on employment spells occurring in Veneto, we are able to determine, for each territory of analysis, the number of workers with a certain level of education working in a certain sector. This allows us to work at a higher disaggregation level with respect to that proposed by the literature. Moreover, it makes feasible a deeper investigation of the relationship between human capital, intensity of research and development activity, and development of different sectors. This also allows the testing of some of the most recent theoretical results that support the idea that human capital has a higher growth effect when it is employed in sectors closer to the technological frontier (Vandenbussche et al., 2006). As described in the following section, we can calculate not only the share of workers employed in different sectors (we have a 5-digit breakdown) and

percentages by level of education but also the measure of worker-months – that is, the number of workers weighted by the proportion of the year in which they have actually worked.

Following the OECD sector classification, industries will be classified in high, medium-high, medium-low and low technology industries (see Section 4). The territorial unit of reference is the Local Labour System (LLS).

The context of this study consists of an urbanized area spread along the flat part of the region where, despite the presence of large urban centres, we observed the phenomenon of urban sprawl, that is, an area with highly interconnected relationships and high mobility. In light of these facts, we were motivated to develop an empirical analysis by means of regression models that account for a possible spatial correlation between the observations, albeit the territorial unit we use (the LLS) already embodies part of that spatial dependence. Thus, the empirical analysis was conducted using both the OLS regression method and spatial regressions.

3. The Dataset and a First Descriptive Analysis

3.1 Constructing the Dataset

The study required the construction of an original dataset, both for the territorial level of reference and the variables that were created. By merging data from different sources and using a matched employee-employer database that contained detailed information on working spells in the Veneto region, we were able to recover information on human capital and technology contents of the Local Labour Systems (LLSs) of Veneto.

Regarding the definition of the territorial unit of analysis, it is necessary to remember that the Veneto region is characterized by strong territorial and productive differences. However, it has a highly developed and articulated infrastructural network and a workforce that presents a high degree of inter-communal mobility. The mobility of the workforce makes the definition of the territorial unit of reference very important. For this reason, our analysis has been carried out at the level of Local Labour Systems (LLSs), which are aggregations of municipalities that identify homogeneous labour markets. The LLSs were built on routes of commuting between home and work identified during the population census of 2001. As a result, our dataset consists of 34 LLSs.

Some of the variables we used in the study were obtained or constructed using the information provided by ISTAT (2008). We refer in particular to

data on value added expressed in industrial prices⁹ for the period 2001-2005, the resident population, and the number of employees in the industry and service sectors. Using ISTAT data, we were able to calculate the per capita value added produced by industry and services separately, as well as the growth rates of value added per capita and the I&S Concentration Index. Unfortunately, information available from ISTAT does not allow qualitative analysis of the workforce (at the local level), that is, in terms of educational attainment and professional content. Therefore, in order to overcome this lack of information and to carry out the study of the relationship between growth, human capital, and technological intensity, we merged ISTAT data with information retrieved from the database *Giove*,¹⁰ which was provided by the Labour Agency of the Veneto Region, *Veneto Lavoro*.¹¹

This original database contains matched employee-employer data, including all employment spells in the Veneto region in the period 1995-2007¹². The distinctive feature of *Giove* is its uniqueness in the Italian scene. Indeed, this database contains information on educational attainment and professional levels that allow the definition of the workforce's human capital content. Moreover, considering that all the registered firms are classified according to their production sector at a very high level of disaggregation (5 digits), *Giove* allows the classification of firms according to their technological intensity. To the best of our knowledge, this paper is the first to make use of this database in order to build human capital and technology intensity indicators at such a disaggregated level.

Although *Giove* is very rich in information, it must be used with caution because the database has some limitations. Indeed, the registered employment spells are those derived from the obligatory recruitment communications that firms are supposed to deliver to the Regional Employment Centres. Therefore, *Giove* does not include information on those spells for which communication to the Regional Employment Centres is not compulsory, such as in the case of public servants and the self-

⁹ To adjust for changes in the price level we use an industrial price index.

¹⁰ The Database *Giove* is the result of a corrective and integrative work on micro-data extracted from the databases managed by the Regional Employment Centres –REC (in Italian *Centri per l'Impiego - CPI*) in the Veneto region. The version used in the present paper contains information updated to the end of December 2007. (Maurizio, 2006)

¹¹ Veneto Lavoro, established in 1998, is a technical agency of *Regione Veneto*, with organizational, accounting, administrative and financial autonomy.

¹² However, to be able to match these data with ISTAT's Value Added data, we use only the sub-period 2001-05.

employed. In addition, employees hired prior to the computerization of obligatory communications – which became systematic in the second half of the 1990s – and still working in the same company on the date of observation are not included in the dataset¹³. The first limitation of *Giove* was not a problem in our study since our analysis was conducted on the private sector alone. Regarding the second limitation, also in this case our analysis is not affected by the problem. In fact, the dataset is reliable, and covers almost all workers surveyed by ISTAT, since the mid-90s (Maurizio, 2006).

With regard to the concept of human capital we refer to, it is uniquely related to the level of education of workers and not to the incremental component of the same stock that is normally generated during the working life of the individual or by means of continuous vocational training.¹⁴ Furthermore, we refer to workers with a medium-high education, that is, an upper-secondary school diploma or a university degree –such as a university graduate or postgraduate diplomas –, which corresponds to levels 3 to 7 of the International Standard Classification of Education (ISCED).¹⁵ Given this classification, which is supported by the structure of the Italian schooling system and the actual use of different qualifications in the labour market, we calculated for each LLS the percentages of workers with a given level of education. Next, we constructed a measure of human capital for every LLS, given the percentage of workers with a diploma of secondary school or a university degree. Subsequently, the measures were refined by intersecting the information on human capital with the sector where it is used.¹⁶

One of the limitations in using the number of workers to measure employment is the fact that many employment relationships last less than a year. As a result, if such short contractual arrangements are more frequent among workers with higher levels of education, then our measure of human capital would overestimate this productive factor. To overcome this limitation, a different measure of human capital was adopted by

¹³ There are absences also among the firms. It is the case of firms without employees or firms that have not changed their structure since the beginning of the computerization era.

¹⁴ The data do not allow identifying other components of human capital.

¹⁵ In international terms, this corresponds to ISCED 3-7 educational levels.

¹⁶ Firstly considering the two macro-sectors of Industry and Services sectors and subsequently disaggregating into subsectors according to varying degrees of technology.

recalculating all the variables described above in worker-months¹⁷ weighting each contract for its actual length in months.

As regards the industrial technological aggregation, we adopted the OECD classification (2004) that classifies industries in high-, medium-high, medium-low and low technology industries.¹⁸ This classification is based primarily on the intensity of R&D, that is, the expenditure on R&D¹⁹, and therefore, it indicates the diverse propensity to spend on R&D. Moreover, it incorporates an index of the technological content in terms of the usage of the technology. This index weighs the intensity of technology embodied in intermediate goods and capital goods purchased by the sector itself.

The OECD classification may well represent, in our opinion, the differing propensities to perform R&D. In fact, as can be seen from a survey on patents held in Italy (Trigilia and Ramella, 2008), innovative activity is particularly common in sectors that incorporate a medium-high technology. More than a half of patent applications registered at the European Patent Office in 2008 fall in this OECD category (50.4%). The remaining half is shared by high- (23.87%), medium-low (18.13%), and low-technology firms (7.57%).²⁰

¹⁷ The rule that we adopted in contract duration calculation in year 2001 consisted in assigning a full month if the employment spell lasted at least 15 days and zero otherwise.

¹⁸ High-technology industries: Aeronautics and Aerospace, Pharmaceuticals, Office machinery and computers, radios and television and communications, medical, surgical and orthopaedic instruments and machines of precision and control, optical instruments and photographic equipment. Medium-high technology industries: machinery and apparatus n.e.c (not elsewhere classified), motor vehicles, trailers and other transport equipment n.e.c, chemicals and synthetic fibbers (not pharmaceuticals), machinery and equipment n.e.c. Medium-low technology industries: shipbuilding, rubber and plastics, coke, refineries, nuclear fuel processing, products non-metallic mineral processing, metal products and processing and other alloys. Low-technology sector: manufacturing n.e.c., recycling and recovery, wood pulp, paper, publishing and printing, food, beverages and tobacco manufacture of textiles, leather products, leather and footwear.

¹⁹ The data used by the OECD are built considering the expenditure on R&D for the period 1973-1995, disaggregated by industrial sectors for 15 OECD countries (*Analytical Business Enterprise Research and Development* –ANBERD data).

²⁰ Among high-technology industries, those with the highest concentration of patents are pharmaceuticals, medical apparatus and orthopaedic surgery, radio, television and communications and, finally, manufacture of machinery and precision instruments and control. In the category of medium to high technology companies stand out for their patenting firms in the sector of machinery and mechanical appliances (with 31.1% of total patents), followed, with much lower performance, but not less negligible, the chemical and automotive industries (both around 7% of national patents). These percentages are also

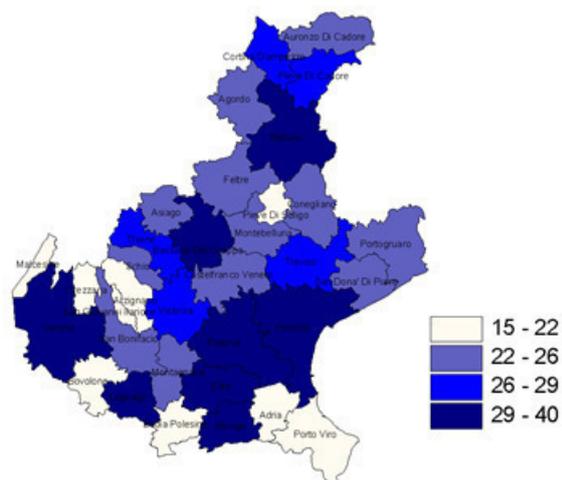
3.2 A geographical analysis of human capital and technology

Before discussing the empirical model, we make a brief descriptive analysis of the region's employment of human capital and technology based on the data we have compiled and discussed in the previous section. This exercise, conducted at the level of LLS, allows us to highlight the variety and diversity in human capital use and technological content of industries from the Veneto region. Evidence of this heterogeneity is clear from the following figures that summarize the regional distribution across LLSs of human capital and technology (and their interaction). Figures related to human capital show the percentage of workers employed in every LLS having at least an upper-secondary school diploma. Figures related to the technology “content” of industrial sectors summarize, for every LLS, the percentage of workers employed in industries classified as high-, medium-high, medium-low and low- technology industries. The last figures show the percentage of human capital employed in industries with different technology content. In each figure, different colours represent different quartiles of the distribution of the variable of interest. The lower and upper limits of each quartile are shown in the right-hand scale. We chose to discuss the data related to 2001, because this is the starting year of our econometric analysis of the growth rate of GDP per capita between 2001 and 2005; LLS growth rates were regressed on the initial values (year 2001) of the characteristics of interest.

Figure 1 clearly shows that the proportion of human capital of total workforce is less or equal to 26% in half of Veneto's LLSs, meaning a limited use of workers with a high level of education and/or a low availability of human capital across the region. However, despite the low proportion of employees endowed with high levels of education, we can observe a high dispersion of human capital; the human capital proportion of employees varies between a minimum of 15% and a maximum of 40%. The highest percentages are detected in correspondence with LLSs that incorporate the provincial capitals of Venice, Padua and Verona and their surrounding areas. Those capitals are also the cities with universities.

registered among the best sectors in terms of patenting, companies to medium-low technology: the fields of rubber and plastic processing and metal and other alloys.

Fig. 1 – Proportion of human capital over total employment in industries and services (percentage in each LLS). Year 2001.



In Figure 2 we represent, for each LLS, the percentage of workers employed in industries classified according to their technology intensity: high-, medium-high, medium-low and low-technology industries (over the total of workers employed in manufacturing and services). According to the figure, high- and medium-high technology industries are not very well-developed in the region. The percentage of workers in high-technology industries is rather low: it does not exceed 1.6% in any LLS and it is almost null in a quarter of them. Also for the measure of human capital, the best data are shown in those LLSs that include some of the provincial capitals: in particular, Verona, Padua and Belluno. Similar figures are shown for medium-high technology industries. In this case, Verona, Vicenza and Belluno are the best performing LLSs of the region.

A different picture emerges with respect to medium-high and medium-low technology industries. The share of employment in these cases can reach quite high percentages. However, while medium-high industries are rather concentrated in the LLS of the province of Belluno with employment shares of almost 50%, and they are largely absent in the rest of the region with labour shares of less than 15%, medium-low industries are widely spread across all LLSs with higher employment shares. Medium-low industry is the most representative in the region in terms of employment.

Low-technology industries are among those with the highest employment shares compared to the others. However, the territorial pattern is rather different from the other types of productions: low-technology industries are mainly concentrated in peripheral LLSs, far from the largest urban centres.

Fig. 2 – Proportion of workers in industries with different technology intensity over total employment in industries and services (percentage in each LLS). Year 2001

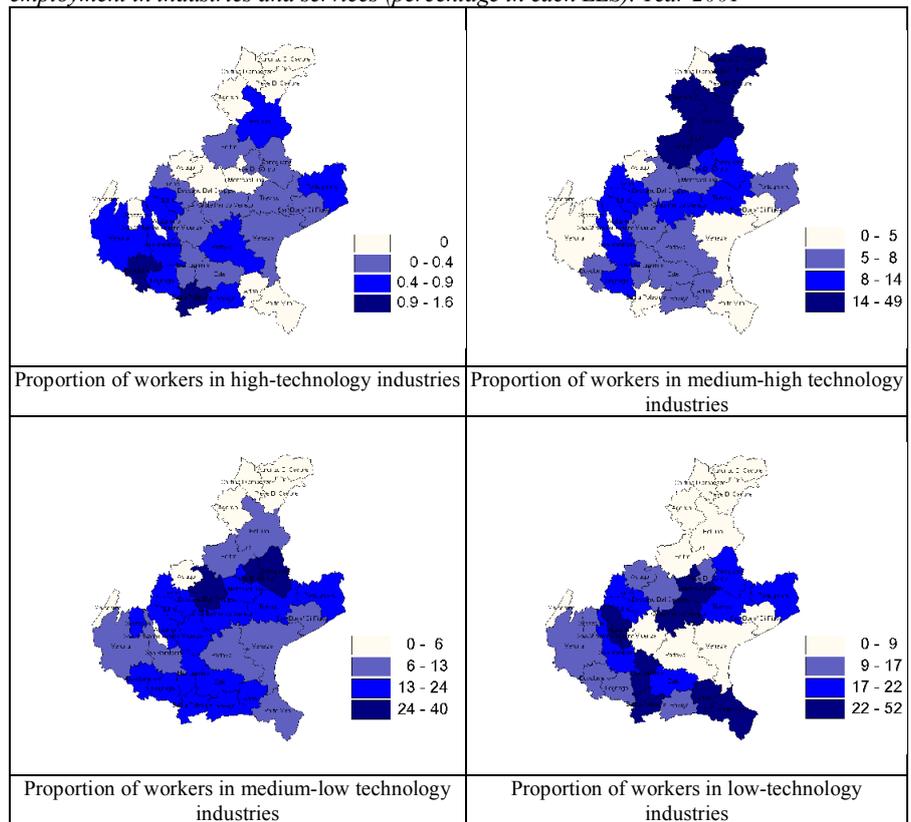
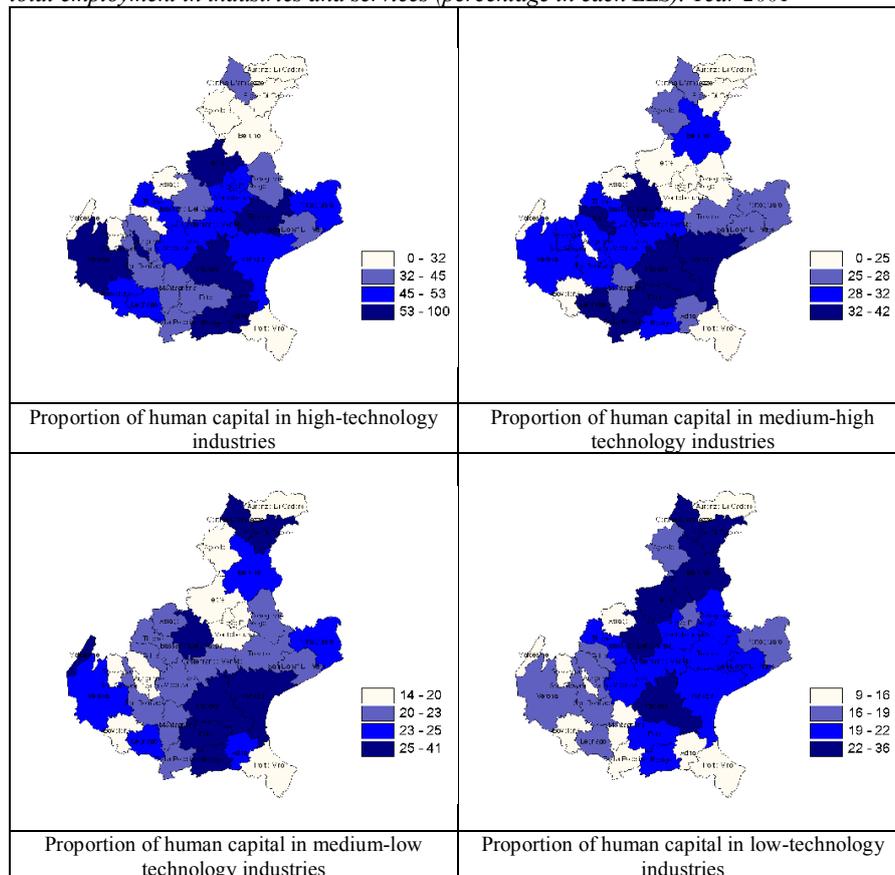


Figure 3 shows the territorial distribution of human capital interacted with technology intensity, i.e. the percentage of workers with at least an upper-secondary school diploma employed in high-, medium-high, medium-low and low-technology industries. This figure is particularly interesting if interpreted in connection with Figure 2. In general, we can observe decreasing human capital shares as industrial technology intensity diminishes, confirming the theoretical predictions on the correlation between human capital and technology. As a consequence, the territorial

distribution of the share of human capital is strictly correlated to LLS “specialisation” in high- and medium-high technology industries and much less correlated to the territorial pattern of medium-low and low-technology industries. These pictures seem to highlight how high- and medium-high technology industries are the most efficient in employing human capital in the Veneto region as well.

Fig. 3 – Proportion of human capital in industries with different technology intensity over total employment in industries and services (percentage in each LLS). Year 2001



4. The results of the empirical analysis

4.1 The OLS model

The first results that we are about to discuss are related to the OLS estimates reported in Table 1. The table also includes the estimates of the simplest specifications, from which we began our empirical analysis and helped in defining the more detailed specifications. Only Models 4 and 5 have been estimated also using variables defined on employment corrected for actual months of work (Models 4' and 5'). The models do not show correlation problems between the explanatory variables; therefore, the significance level is reliable.²¹

The starting model (Model 1) is a simple specification to check how growth is affected by human capital availability and proportion of employment in the service sector. Hence, the equation is the following:

$$\gamma_{05-01,i} = \alpha + \beta_1 * \log(VA_{p.c.01,i}) + \beta_2 * (I\&S_{CI_{01,i}}) + \beta_3 * (L.Share.S_{01,i}) + \beta_4 * (Hum.Cap_{01,i}) + \varepsilon \quad (1)$$

where γ_{05-01} is the growth rate of per-capita value added in Industry and Services between year 2005 and 2001; $\log(VA_{p.c.01,i})$ is the logarithm of per-capita value added in Industry and Services; $I\&S_{CI_{01,i}}$ is the Industry and Services Concentration Index calculated as the ratio between the number of employees in Industry and Services and resident population; $L.Share.S_{01,i}$ is the percentage of workers in Services; $Hum.Cap_{01,i}$ is the percentage of workers with at least upper-secondary education; ε is the error term that is assumed to be normally distributed with unitary variance and null correlation. All explicative variables are measured at LLS level in year 2001.

The results (Table 1) show how all variables are statistically significant and the model explains 47% of growth variability. It appears that the LLSs of the Veneto region follow a path of convergence, the concentration of production creates positive growth externalities, and a greater specialization

²¹ The models, whose results are discussed here, are the ones that have a correlation between the regressors lower than 0.5 (in absolute value). Upon request, we can provide the correlation matrices.

in services is highly correlated with growth. Finally, and most importantly, human capital and growth are highly related.

Tab. 1 – Growth, human capital and sector intensity. OLS regressions

	Estimates with heads of workers					Estimates with man-months	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 4'	Model 5'
Dependent variable: growth rate of per capita Value Added in Industry and Services (I&S) - 2001-2005							
Log per capita Value Added, Industry and Services 2001	-.442 (-5.40)	-.442 (-5.39)	-.436 (-4.38)	-.315 (-5.13)	-.369 (-3.53)	-.352 (-5.77)	-.445 (-5.60)
I&S concentration index	.004 (3.71)	.004 (5.02)	.005 (3.23)	.003 (3.93)	.005 (5.83)	.004 (4.14)	.005 (6.66)
% workers in Services	.003 (3.08)			.004 (2.12)		.004 (1.91)	
% workers with at least upper-secondary education	.006 (2.25)						
<i>Sectors' technology intensity</i>							
% of workers in <i>high tech</i> sectors				.054 (1.73)		.046 (1.52)	
% of workers in <i>medium-high tech</i> sectors				.000 (0.16)		.001 (0.36)	
% of workers in <i>medium-low tech</i> sectors				.006 (2.74)		.006 (2.56)	
% of workers in <i>low tech</i> sectors				-.000 (-0.16)		-.001 (-0.35)	
<i>Interaction between workers' educational level and macro-sectors of work</i>							
% workers in Industry with a professional diploma			-.012 (-0.76)				
% workers in Services with a professional diploma			-.004 (-0.18)				
% workers in Industry with at least upper-secondary education		.006 (1.30)	.008 (1.28)				
% workers in Services with at least upper-secondary education		.012 (3.09)	.012 (2.25)		.008 (1.83)		.010 (2.39)
<i>Interaction between workers' human capital and sectors' technology intensity</i>							
% of workers in <i>high tech</i> sectors with at least upper-secondary education					.089 (1.33)		.077 (1.49)
% of workers in <i>medium-high tech</i> sectors with at least upper-secondary education					.002 (0.15)		.002 (0.29)
% of workers in <i>medium-low tech</i> sectors with at least upper-secondary education					.027 (1.91)		.024 (2.35)
% of workers in <i>low tech</i> sectors with at least upper-secondary education					-.005 (-0.47)		-.010 (-1.16)
Observations	34	34	34	34	34	34	34
R ²	0.47	0.56	0.54	0.69	0.69	0.67	0.69

Note: *t*-statistics in parenthesis. All models include constants. Robust estimates.

In Models 2 and 3, we added interactions between macro-sector intensity (Industry kept distinct from Services) and variables of human capital use. In Model 3, we also added a variable measuring the proportion of workers with vocational training education in order to determine whether this kind of education can be strategic for growth.

Estimation results show a greater explanatory power of these models than the basic one. On the one hand, they confirm the presence of a convergence path of per capita value added and the presence of positive externalities of production increasing local capacity to grow. On the other hand, growth does not seem to be influenced in any way (neither positively nor negatively) by the use of the workers endowed with vocational

education, regardless of the macro-sector of employment. Instead, human capital appears to be correlated with growth when used in Services rather than in Industry. The last result suggested us to proceed with a further sector breakdown, following the theoretical idea (discussed above) that human capital employed in sectors at least partially innovative may be a key driver of growth.

Following the OECD sector classification mentioned above, we enriched the model specification by including the percentage of workers in high, medium-high, medium-low and low technology intensity (Model 4) and successively by specifying the intensity of human capital employed in each of these sectors and in services (Model 5). The results clearly show how, in the Veneto region, the sector that significantly explains the growth path is the medium-low technological intensity one. On the other hand, the productive “specialization” which has potentially the greatest impact on LLSs growth is the one in high-technology sectors, with an estimated coefficient (in Model 4) equal to 0.54, against 0.06 in the medium-low technology industries. However, although the high technology-intensive sector is significant as a whole, the human capital employed in it does not enter significantly the growth equation (Model 5), unlike what happens with the intensity of human capital employed in the firms in the medium-low technology sector.

This result seems to be indicative of an insufficient use of highly educated workers in this sector. Moreover, observing the results of Models 4' and 5', in which variables are built considering worker-months rather than simply the number of workers, this sector seems to lose in terms of the ability to explain growth. This result indicates that high technology industries are strongly characterized by the use of temporary labour. This can have dual effects on productivity: firstly, temporary employment can cause the employee to commit less to achieve good results; and secondly, firms using mainly temporary employment may have no incentive to invest in specific training, which negatively affects system productivity²².

4.2 The Spatial models

The context in this study consists of an urbanized area spread along the flat part of the region where, despite the presence of large urban centres, we

²² See Marra and Turcio (2016) for a discussion of temporary employment in Italy

observed the phenomenon of urban sprawl, that is, an area with highly interconnected relationships and high mobility. In light of these facts, we were motivated to develop further an empirical analysis by means of regression models that account for a possible spatial correlation between the observations, albeit the territorial unit we use (the LLS) already embodies part of that spatial dependence.

We estimated two different spatial models. Both specifications required the ex-ante definition of the matrix of spatial relations that best captures spatial dependence (Anselin, 1988), whether it is observed in the dependent variable or in the error term. The empirical results we are going to discuss have been obtained on the basis of a spatial dependence matrix defined on the criterion of contiguity between LLSs. Each *i-th* row of the matrix records a set of contiguity relations associated with one of the 34 LLSs. For example, the matrix element in row 1, column 2 would record the presence (represented by a 1) or absence (denoted by 0) of a contiguity relationship between LLSs 1 and 2. There are alternative ways to define the presence of contiguity (LeSage and Kelley Pace, 2004); the criterion we adopted consists in defining each matrix element equal to 1 if LLSs share a common side or a common vertex with the LLS of interest.²³

The first model we tested is the classical mixed regressive-spatial autoregressive model, in which some part of the total variation in the dependent variable across the spatial sample would be explained by each observation's dependence on its neighbours, according to a parameter that will capture that dependence, measuring the average influence of neighbouring or contiguous observations on observations in the vector y . Again, using the matrix notation, the model can be summarized in the following equations:

$$\begin{aligned} y &= \rho W y + X \beta + \varepsilon \\ \varepsilon &\sim N(0, \sigma^2 I_n) \end{aligned} \tag{1}$$

where y contains the 34x1 vector of cross-LLS dependent variables – the growth rates of per capita value added between 2001 and 2005 – and X represents the 34x*k* matrix of explanatory variables. As to W , this is the

²³ Estimates have also been carried out by using a standardized matrix. Results in terms of significance and coefficient levels are not significantly different from the results we are discussing. Due to a lack of space, we do not include these results.

34x34 spatial weight matrix we defined above, with zeroes on the main diagonal, zeroes in positions associated with non-contiguous observational units and ones in positions reflecting neighbouring units that are (first-order) contiguous. Parameter ρ captures the average influence in the dependent variable of neighbouring or contiguous observations. The error terms are normally distributed with unitary variance and null correlation.

A possible source of spatial dependence could arise because of the exclusion of explicative variables spatially correlated, which may affect the independence of the error terms. For that reason, we proceeded to estimate a second spatial specification with autoregressive disturbances. Spatial error correlation is modelled as follows:

$$\begin{aligned} y &= X\beta + u \\ u &= \lambda Wu + \varepsilon \\ \varepsilon &\sim N(0, \sigma^2 I_n) \end{aligned} \tag{2}$$

where u is the vector of spatially autoregressive error terms and parameter ε is a coefficient on the spatially correlated errors analogous to the serial correlation in time series. We proceed in estimating Equations 1 and 2 by using both regressors defined in terms of head of workers and worker-months.

In Table 2 we report the results of spatial estimates run on the specification of Models 4 and 5 (previously estimated with OLS). Our results show that any source of spatial correlation we model, whether in the dependent variable or in the error term, is particularly high in Model 4, i.e. when the explicative variables include sector disaggregation of employment, but exclude sector breakdown of the use of human capital. When we introduce this sector breakdown (in Model 5), spatial dependence is less important; this happens both in the autoregressive model and in the specification with spatially correlated errors. This result may suggest that the more detailed models are able to capture most of the spatial correlation²⁴.

Going through the results of both OLS and spatial estimates and taking into account the most appropriate model, we can highlight the significant

²⁴ Respecting the numbers assigned to the models estimated using the heads of workers and worker-months (numbers with apostrophe), spatial models were numbered following the same principle, adding subscripts to distinguish models with spatial errors (subscript e) from models with spatial correction on the dependent variable (subscript a).

and positive relevance for growth of the relative magnitude of the sector with the highest technological intensity. High-technology industries have a higher growth effect than the one induced by medium-low technology industries. The growth effect of high-technology industries is almost ten-time higher than the effect of medium-low technology “specialization”. The different effect on growth of the two industries is still clear when only the human capital content of the workforce is considered. However, in this last case the effect of human capital working in high-technology industries is not so significant at 10%. This result seems to be indicative of an inefficient use of highly educated workers in this sector.²⁵

Tab. 2 – Growth, human capital and sector intensity. Spatial models (a: autoregressive; e: correlated errors)

Dependent variable: growth rate of per capita Value Added in Industry and Services (I&S) - 2001-2005	Estimates with heads of workers				Estimates with worker-months			
	Spatial Autoreg. models		Spatial Errors Models		Spatial Autoreg. Models		Spatial errors models	
	Model 4a	Model 5a	Model 4e	Model 5e	Model 4a'	Model 5a'	Model 4e'	Model 5e'
Log per capita Value Added Industry and Services 2001	-.347 (-6.86)	-.404 (-5.55)	-.371 (-6.04)	-.404 (-5.55)	-.376 (-7.20)	-.398 (-4.75)	-.393 (-6.07)	-.454 (-5.87)
I&S concentration index	.005 (4.55)	.005 (4.69)	.003 (3.39)	.005 (4.69)	.006 (4.73)	.006 (5.12)	.004 (3.69)	.005 (4.94)
% workers in Services	.001 (0.62)		.004 (2.50)		.001 (0.57)		.004 (2.37)	
<i>Sectors' technology intensity</i>								
% of workers in high tech sectors	.049 (2.22)		.054 (2.29)		.044 (1.90)		.045 (1.80)	
% of workers in medium-high tech sectors	-.003 (-1.47)		.001 (0.31)		-.002 (-1.22)		.001 (0.46)	
% of workers in medium-low tech sectors	.004 (1.76)		.006 (2.84)		.004 (1.71)		.005 (2.55)	
% of workers in low tech sectors	-.003 (-1.52)		-.000 (-0.30)		-.003 (-1.66)		-.001 (-0.49)	
<i>Interaction between workers' human capital and macro-sectors of work</i>								
% workers in Services with at least upper-secondary education		.004 (0.88)		.007 (2.26)		.007 (1.49)		.010 (2.75)
<i>Interaction between workers' human capital and sectors' technology intensity</i>								
% of human capital in high tech sectors		.079 (1.62)		.082 (1.64)		.079 (1.52)		.079 (1.50)
% of human capital in medium-high tech sectors		-.011 (-1.58)		-.004 (-0.83)		-.003 (-0.51)		.001 (0.27)
% of human capital in medium-low tech sectors		.017 (2.90)		.019 (3.08)		.022 (3.24)		.022 (3.23)
% of human capital in low tech sectors		-.019 (-2.10)		-.016 (-1.84)		-.014 (-1.54)		-.011 (-1.25)
□	.157 (2.89)	.111 (1.65)			.158 (2.69)	.084 (1.24)		
□			-.003 (-1.98)	-.002 (-1.16)			-.002 (-1.34)	-.001 (-0.56)
Observations	34	34	34	34	34	34	34	34
Variance ratio	0.75	0.71	0.83	0.76	0.73	0.70	0.76	0.72

Note: z-statistics in parenthesis. All models include constants. Robust estimates.

²⁵ On the relationship between technology and employment, see Fadda (2016).

Conclusions

In this article, we study the role of human capital in promoting overall economic growth. The analysis is carried out for the Veneto region, using original matched employer-employee data that allow to measure the availability of human capital at firm level. Data are aggregated at LLS, and industries are classified as high-, medium-high, medium-low and low-technology intensive. The empirical analysis proposes OLS and spatial regressions.

The results clearly show how in the Veneto region the productive “specialization” which is potentially much correlated with growth is the one in high-technology. This confirms, even for a region like Veneto mainly specialized in medium-low technology industries, the relevance for growth of production specialization closer to the technology frontier (Acemoglu et al., 2006; Vandenbussche et al., 2006). However, although the high technology-intensive sector is important as a whole, human capital employed in it does not appear to be significantly correlated with growth, unlike what happens with the intensity of human capital employed in medium-low technology firms. This result seems to suggest that employment of human capital in high-technology firms is not yet sufficiently large to enhance growth.

These results suggest the need to promote the development of high-technology industries and the greater use of human capital in high-technology industries, to give Veneto the capacity to maintain its potential for future growth.²⁶ It could be of interest, for future research, to analyse whether the recent economic crisis has affected the productive system of the region and if it has changed the relationships we found.

Acknowledgements

The authors acknowledge funding support from CO.RILA (Consorzio per la Gestione del Centro di Coordinamento delle Attività di Ricerca inerenti il Sistema Lagunare di Venezia) on behalf of Venice Water Authority (Magistrato alle acque). Research programme: “La Laguna di Venezia nel quadro dei cambiamenti climatici, delle misure di mitigazione e adattamento e dell’evoluzione degli usi del territorio”.

²⁶ See Lucchese et al. (2016) for a discussion of the need for a new Italian industrial policy.

References

- Acemoglu, D., Aghion P., & Zilibotti, F. (2006). Distance to frontier, selection, and economic growth. *Journal of the Economic Association*, 4, 37-74. DOI: 10.1162/jeea.2006.4.1.37.
- Aghion, P., & Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60, 323-351. DOI: 10.3386/w3223.
- Anselin, L. (1988). *Spatial econometrics: methods and models*. Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Bank of Italy (2009). *L'economia del Veneto nell'anno 2008*. Venezia, Bank of Italy.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2003). The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41, 621-644. DOI: 10.1111/1468-5965.00438.
- Cappelen, A., Fagerberg, J., & Verspagen, B. (1999). Lack of Regional Convergence. In J. Fagerberg, P. Guerrieri & B. Verspagen (Eds), *The Economic Challenge for Europe. Adapting to Innovation Based Growth*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Dunford, M., & Smith, A. (2002). Catching up or falling behind? Economic performance and the trajectories of economic development in an enlarged Europe. *Economic Geography*, 76, 169-195. DOI: 10.1111/j.1944-8287.2000.tb00139.x.
- European Commission (2009). *Europe's regional research systems: Current trends and structures*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2010). *EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, European Commission.
- Fadda, S. (2016). Labour coefficients reduction and working time reduction. *Argomenti*, (4), 67-87. DOI: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.557>.
- Hauknes, J. & Knell, M. (2009). Embodied knowledge and sector linkages: an input-output approach to the interaction of high- and low-tech industries. *Research Policy*, 38, 459-469. DOI: 10.1016/j.respol.2008.10.012.
- ISTAT (2001). *General Census of Population 2001*. Rome, ISTAT. web: dawinci.istat.it/MD/index.html.
- ISTAT (2008). Valore aggiunto e occupati interni per Sistema Locale del Lavoro. Anni 2001-2005, Rome, ISTAT.
- LeSage, J.P., & Kelley Pace, R. (2004). *Spatial and spatiotemporal econometrics*. Amsterdam, Elsevier.
- Lucchese, M., Nascia, L., & Pianta, M. (2016). Una politica industriale e tecnologica per l'Italia. *Argomenti*, (4), 25-50. DOI: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.568>
- Maurizio, D. (2006). GIOVE: Un database statistico sul mercato del lavoro Veneto. Costruzione e indicazioni per l'utilizzo. *I Tartufi*, 22.
- Marra, C., & Turcio, S. (2016). Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano. *Argomenti*, (4), 89-134. DOI: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.524>.
- OECD (2003). *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*. Paris, OECD.
- OECD (2004). *Using patent data as science and technology indicators – patent manual 1994*. *OECD/GD*, 94, 114.
- Regione Veneto (2009). *Statistical Report*, Venezia, Regione Veneto.
- Regione Veneto (2010). *Statistical Report*. Venezia, Regione Veneto.
- Robertson, P., Smith, K., & von Tunzelmann, N. (2009). Innovation in low- and medium-technology industries. *Research Policy*, 38, 441-446. DOI: 10.1016/j.respol.2008.10.019.

- Romer, P.M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98, 71-102. DOI: 10.3386/w3210.
- Stevens, P., & Weale, M. (2004). Education and Economic Growth. In G. Johnes & J. Johnes (eds), *International Handbook on the Economics of Education*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Trigilia, C., & Ramella, F. (Eds.) (2008). Il Rapporto 2008. *I Rapporti di Artimino sullo Sviluppo Locale*.
- Vandenbussche, J., Aghion, P., & Meghir, C. (2006). Growth, distance to frontier and composition of human capital. *Journal of Economic Growth*, 11, 97-127. DOI: 10.1007/s10887-006-9002-y.

Saperi degli operatori e dei contesti nei percorsi di uscita dagli sprar

di Tiziana Tarsia*

Sommario

L'articolo intende contribuire a mettere in luce alcune strategie di lavoro dei servizi Sprar in relazione alle rappresentazioni che gli operatori costruiscono sul sé professionale e sui cosiddetti beneficiari. L'oggetto di analisi è uno sprar osservato nel momento in cui implementa i percorsi in uscita dalla seconda accoglienza a partire dai tirocini formativi: circostanza densa di incidenti critici euristicamente fecondi in quanto mette in gioco la capacità del servizio di riformulare i propri saperi professionali a contatto con le risorse immateriali dei territori.

Parole chiave: seconda accoglienza, rifugiati e richiedenti asilo, operatori sociali, reputazione del servizio sociale

Classificazione JEL: I3; I31; I380.

Social workers' and contexts' knowledges in the exit paths from refugees' second reception

Abstract

The article aims to highlight some working strategies of Sprar services in relation to the representations that social workers build on the professional self and on the so-called beneficiaries. The analysed Sprar service is observed while implementing exit routes from the second reception through training internships: a topic dense of heuristically fruitful critical accidents as it brings into play the ability of the service to reformulate its professional knowledge in contact with local immaterial resources.

Key words: second reception, asylum seekers and refugees, social workers, social service reputation.

JEL Classification: I3; I31; I380.

* Ricercatrice a tempo determinato in Sociologia generale (Sps/07) presso il Department of Cognitive Sciences, Psychology, Education and Cultural Studies (Cospecs) dell'Università di Messina, via Concezione, 6 (Messina). Indirizzo email: tarsiat@unime.it. Si occupa di sociologia dei conflitti e di metodologia della ricerca nel lavoro sociale.

1. Come si accoglie in Italia: modalità e obiettivi

Dal 2015 in adeguamento alle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE in materia di protezione internazionale (Sistema Europeo Comune di Asilo - CEAS), le procedure governative di accoglienza in Italia si articolano su due traiettorie principali:

- 1) da un lato è stata ampliata la filiera ordinaria di ricezione dei migranti forzati, strutturata su tre livelli tra di loro concatenati: uno di primo soccorso, il secondo di prima accoglienza e infine un ultimo di seconda accoglienza (artt. 8-14 del D.L. 142/2015) rivolta perlopiù ad un *target* di migranti forzati che arrivano tramite le rotte del Mediterraneo. Di recente il decreto legge n°13/2017 ha apportato ulteriori modifiche in merito alle procedure di controllo dei migranti, lasciando invariata la struttura del sistema di accoglienza;
- 2) dall'altro lato sono state attivate le nuove procedure di reinsediamento (*resettlement*) che prevedono la possibilità di accesso protetto e diretto ai migranti, sfollati o che risiedono in campi profughi in Paesi europei ma anche in Paesi Terzi dove, nonostante siano stati accolti, si siano verificate eventi xenofobi o di razzismo diffuso. Queste persone solitamente arrivano direttamente nei servizi territoriali Sprar (Sistema di protezione e accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo), quindi in seconda accoglienza.

È utile ricordare che solo coloro che fanno richiesta di protezione internazionale e che dichiarano di non potersi autosostenere vengono ospitati presso le strutture di accoglienza (art 14, comma 1, l. 142/2015): il *target* di riferimento sono quindi quegli stranieri che aspettano di essere autorizzati a soggiornare in Italia, che nel paese di origine vivono situazioni di pericolo e che, inoltre, durante il viaggio hanno subito situazioni di violenza. Nel caso del *resettlement* la procedura di attribuzione dello *status* è invece già conclusa: i destinatari arrivano in aereo per gruppi e passano direttamente alla seconda accoglienza. Queste distinzioni di massima su chi sono i destinatari di questi servizi – al netto delle varie combinazioni che poi sono concretamente determinate dai percorsi biografici e dalle dinamiche normative e amministrative – sono necessarie per inquadrare il lavoro che si trovano a svolgere gli operatori di queste strutture che sono investiti contemporaneamente di un mandato (sia istituzionale che sociale) di aiuto e di controllo: in questa cornice assume significato il retroterra culturale e professionale del singolo *social worker* ma ancora di più la cultura organizzativa dell'ente titolare e dell'ente gestore in cui essi

operano, nonché i valori e l'*habitus* professionale a cui sono stati socializzati.

Dal varo del sistema Sprar (L. 30 luglio 2002, n. 189) sono seguite numerose modifiche e adattamenti, e nei manuali operativi e nei rapporti annuali del Ministero dell'Interno possiamo trovarne traccia (Servizio centrale, 2015; 2017; Anci *et al.* 2017). Questo processo, già molto sfaccettato nel suo intersecare implicazioni politiche e amministrative, moventi socio economici, dinamiche collettive e percorsi biografici individuali, ha un impatto ingente sull'ambito dei servizi sociali, degli schemi operativi e delle culture professionali dei soggetti che vi sono coinvolti. L'angolatura visuale che questo elaborato propone, intende contribuire a mettere in luce le modalità di lavoro dei servizi in relazione alle rappresentazioni che gli operatori costruiscono sul sé professionale e sui cosiddetti beneficiari. L'oggetto di analisi è la fase in cui uno sprar, ritenuto fra gli addetti ai lavori – come vedremo meglio poi – rappresentativo di un buon livello qualitativo di servizio, prepara i percorsi in uscita dalla seconda accoglienza attraverso i tirocini formativi. L'ipotesi è che, mettendo in gioco la propria capacità di relazione con il territorio in termini selettivi (nel rapporto con i potenziali datori di lavoro) ed *erga omnes* (mi riferisco al capitale di reputazione e credibilità degli operatori costruito in un paese di media montagna nell'Appennino calabrese), queste circostanze lascino emergere incidenti critici euristicamente fecondi perché maggiormente rivelatori degli assunti impliciti dei diversi attori di fronte agli esiti meno prevedibili e protetti di questi percorsi di inserimento lavorativo.

Come è noto (Zanfrini, 2016), le politiche di accoglienza, così come sono pensate dal Legislatore e implementate dalla macchina amministrativa e dai suoi interlocutori, rispecchiano una rappresentazione sociale dello straniero come di un soggetto che allo stesso tempo infonde paura ma che, comunque, va aiutato (Simmel, 1989): si proietta così sulle procedure sia di prima che di seconda accoglienza e sulla relazione di aiuto che ne consegue la necessità di contenere (Melchionda, 2016; Omizzolo, 2014; Triulzi, 2014) una minaccia e sostenere soggetti non del tutto autosufficienti.

Nonostante le diverse strutture rispondano allo stesso mandato sociale di controllo e aiuto di fatto i centri governativi della prima accoglienza e quelli di seconda sono organizzati diversamente e sono costruiti su tutt'altra immagine della relazione fra istituzione, operatori e destinatari del servizio.

I centri di prima accoglienza sono descritti dall'art. 9 della legge 142 come luoghi in cui «il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate

precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute diretto anche a verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità». Per quanto riguarda invece la seconda accoglienza il manuale operativo ne chiarisce la finalità centrale: «Lo SPRAR ha come obiettivo principale la (ri)conquista dell'autonomia individuale dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria accolti, intesa come una loro effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza».

Per tutto il tempo della valutazione della richiesta di protezione il migrante ha quindi diritto a rimanere sul territorio italiano e ad essere accolto se necessario nelle strutture di ricezione territoriale¹.

La legge 142 del 2015 prevede la possibilità di investire risorse nell'accompagnamento all'integrazione dei migranti (nei manuali operativi e nei rapporti del Servizio centrale si parla di accoglienza integrata ed emancipante). In questa prospettiva la strutturazione degli spazi della prima e della seconda accoglienza e gli strumenti messi a disposizione degli operatori sono stati fino ad ora differenti: nei primi più residuali e nei secondi maggiormente proiettati verso percorsi di inclusione. È per questo che nell'immaginario degli operatori, che ho ascoltato nel tempo, i centri di seconda accoglienza vorrebbero differenziarsi da quelli di prima accoglienza non solo per gli obiettivi che si pongono ma anche per le modalità e le procedure di intervento: i secondi vengono etichettati come

¹ «Le misure di accoglienza sono assicurate per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione» art 14, comma 4, l.142/2015; «Il prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, invia il richiedente nelle strutture di cui al comma 1. Il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute diretto anche a verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità ai fini di cui all'articolo 17, comma 3»; «Espletate le operazioni e gli adempimenti di cui al comma 4, il richiedente che ne faccia richiesta, anche in pendenza dell'esame della domanda, in presenza dei presupposti di cui all'articolo 15, è trasferito nelle strutture di cui all'articolo 14, individuate anche tenendo conto delle particolari esigenze del richiedente di cui all'articolo 17. In caso di temporanea indisponibilità di posti nelle strutture di cui all'articolo 14, il richiedente rimane nei centri di cui al presente articolo, per il tempo strettamente necessario al trasferimento. Il richiedente portatore delle particolari esigenze di cui all'articolo 17 è trasferito in via prioritaria nelle strutture di cui all'articolo 14» art. 10, commi 4 e 5, l. 142/2015.

«non-luoghi» e i primi, al contrario, come potenziali «luoghi» (Augé, 2009; Quarta, 2006) di accoglienza in cui il beneficiario può trovare uno spazio identitario propedeutico al proprio percorso di adattamento culturale (Bennett, 2015). Non è stato raro, in questi ultimi anni, essermi trovata ad ascoltare operatori che avevano scelto di lavorare nella seconda accoglienza, piuttosto che nella prima, proprio perché questi servizi, quantomeno, offrivano un terreno di negoziazione dell'autonomia e di riconoscimento della *macht* del beneficiario (Weber, 1980, pp. 51-52). Il mandato istituzionale dell'autonomia e dell'emancipazione permette agli operatori sociali degli enti gestori di provare a progettare con i beneficiari percorsi di inserimento attivo e partecipato. Chi, durante le interviste, dichiarava di fare questa scelta non nascondeva il bisogno di sentirsi più soddisfatto del proprio lavoro e con la coscienza a posto: infatti riuscire ad avere riscontro anche di piccoli successi di inclusione sul territorio con le famiglie e con i singoli sviluppa negli operatori l'ottica progettuale e le strategie operative ad essa connesse, facendo percepire anche una maggiore corrispondenza tra ciò che si fa e un mandato sociale a cui gli operatori si sentono chiamati in quanto *social worker*: quello di essere di aiuto, di produrre benessere anche a terzi e di mitigare le situazioni di disagio.

I numeri della ricezione della prima accoglienza rimangono, in molti casi, troppo elevati. Questo determina una reale difficoltà a pensare di prospettare percorsi individualizzati all'interno di queste strutture. Il numero di migranti accolti sembra fare la differenza rispetto, non solo alla possibilità di successo dei percorsi di inclusione, ma anche rispetto alla valutazione della fattibilità degli stessi.

La seconda accoglienza, se rimane tale nella sua struttura essenziale (piccoli numeri e beneficiari distribuiti in appartamenti) sembra poter essere lo spazio sociale in cui sia possibile intravedere i percorsi di integrazione di migranti e intercettare le dinamiche complesse proprie dell'accoglienza in Italia che di fatto traducono le politiche migratorie (livello macro) in pratiche quotidiane (livello micro) più o meno socializzate a tutti gli attori coinvolti (direttamente e indirettamente). Sembra infatti essere lo spazio in cui gli operatori del privato sociale ritengono di poter investire sulla concreta fattibilità di processi di inclusione sul territorio e in cui gli abitanti dei luoghi interessati possano essere maggiormente coinvolti. Ricordiamo infatti che mentre la prima accoglienza è gestita direttamente dal ministero dell'Interno e quindi dalle prefetture con una prospettiva che è per lo più di gestione dell'emergenza, nella seconda accoglienza sono presenti i Comuni (enti titolari dei progetti) che attraverso l'Anci (Associazione nazionale comuni italiani) provano a muoversi in maniera coordinata e convergente nelle diverse regioni e

perlopiù in un'ottica di inclusione territoriale e di promozione delle comunità locali. Se i pregi dell'accoglienza diffusa, che destina risorse a centri demograficamente meno attrattivi, sono stati ampiamente evidenziati tanto da farne una caratteristica virtuosa dell'esperienza italiana, non sono però da sottovalutare le mancanze di risorse del territorio al momento in cui si riverberano sui servizi di accoglienza limitandone le potenzialità (Barberis e Boccagni, 2017; Elia, 2013, pp. 11-43). Gli operatori da me intervistati, attivi in Sicilia e in Calabria, segnalano ad esempio la difficoltà di proporre percorsi di autonomia di fronte a un mercato del lavoro già asfittico, la carenza di infrastrutture e servizi (ad esempio di trasporto), e l'incidenza delle barriere linguistiche nei rapporti con i servizi territoriali.

1.1 I percorsi di accoglienza integrata ovvero la seconda accoglienza

Questo contributo intende focalizzare la propria attenzione sui percorsi di seconda accoglienza in cui è possibile, nel caso in cui la filiera governativa funzioni, superare l'obiettivo del soddisfacimento dei bisogni primari (cibo, vestiario, alloggio ma anche produzione della documentazione necessaria per definire il proprio *status* giuridico) per occuparsi così di costruire percorsi di inclusione dei migranti che si vorrebbero orientati all'autodeterminazione e alla consapevolezza, da parte dei *social workers* e dei beneficiari, delle strategie e degli strumenti utili a tale percorso.

Sebbene lo sguardo assunto in questo lavoro sia quello del ruolo che gli operatori ricoprono nell'ambito dell'istituzionalizzazione dell'accoglienza dei migranti considerati irregolari, la loro funzione e le strategie che mettono in campo verranno ricondotte alla complessità (Viel, 2015) intrinseca nella relazione di aiuto che si traduce, in molti casi, nella difficoltà a gestire e contenere il proprio potere e nelle derive che possono risultare dalla doppia valenza che questa assume, quello del sostegno e quello del controllo.

Il sistema di seconda accoglienza interessa direttamente diversi attori sociali (Ministero dell'Interno, Anci, Terzo settore, cittadini e aziende delle comunità locali) con compiti e funzioni diversificate che dovrebbero intervenire ognuno per la propria competenza, convergendo però sulla possibilità concreta di offrire opportunità, strumenti e istruzioni di inclusione per i beneficiari anche se ognuno da una prospettiva e con un interesse differente.

Oggetto di questo studio sono le azioni di supporto attorno al beneficiario degli Sprar e sulle strategie di *empowerment* messe in atto

dagli operatori e dai migranti per tessere percorsi di autonomia e di emancipazione dal sistema di protezione. Lo scenario che fa da sfondo è quello della presa in carico di persone che vivono una condizione di marginalità, provenienti con mezzi di fortuna da un paese estero e che vivendo una situazione di svantaggio economico e socio-politico richiedono, attraverso la compilazione del modulo C/3², di essere ascoltati dalla Commissione territoriale per ottenere lo *status* di rifugiato o altro tipo di protezione.

Viene registrata dal sistema una fragilità che deriva non solo e necessariamente da qualità personali e da vissuti soggettivi, ma anche da fattori strutturali, e che, di fatto, è presa in carico dagli operatori sociali. Questa fragilità può essere veicolo di visioni stereotipate del migrante: «lo straniero come povero e debole» o al contrario «il migrante come necessariamente forte e resiliente».

La rappresentazione che le organizzazioni e i *social worker* possiedono interessa e influenza la capacità di *agency* degli operatori sia nell'accompagnamento dei beneficiari all'interno dei servizi, sia nella possibilità reale di riuscire a costruire complementarietà, ove possibile, con le nuove reti etniche che si stanno strutturando, a volte anche in seguito alla nascita di un progetto sprar in un luogo: «In realtà, nonostante questa rappresentazione potrebbe far figurare alcuni territori, in virtù di un più evoluto sistema di welfare, più predisposti a realizzare forme avanzate di accoglienza territoriale, la «(ri)conquista» dell'autonomia del beneficiario è il risultato di un lavoro complesso di accompagnamento che, come riporta il Rapporto SPRAR 2011/12, supera la dimensione del mercato del lavoro locale, in quanto deve incidere necessariamente su forme consolidate di marginalità sociale» (Elia, 2013, p. 122)

È comprensibile come questa cornice contribuisca a costruire un quadro di significati in cui viene inscritta la relazione di aiuto.

Il presupposto è che non esistano procedure sempre funzionanti per fronteggiare tale complessità ma lo studio e lo scambio delle buone pratiche può servire a limitare situazioni di *impasse* e attivare processi di partecipazione e attivazione di operatori e migranti ai percorsi di uscita dal sistema Sprar: è per questo che verrà dedicato uno spazio alla presentazione delle modalità operative dell'*équipe* del progetto sprar di Sant'Alessio in

² Il modulo C/3 o altrimenti «verbale delle dichiarazioni degli stranieri che chiedono in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951».

Aspromonte³ in relazione al tirocinio formativo. Si considera infatti che questa esperienza, in un contesto socio economico non particolarmente favorevole, offra alcuni spunti interessanti sull'inclusione lavorativa. Si è ritenuto utile, inoltre, intrecciare le riflessioni sullo sprar di sant'Alessio con l'esperienza di Villa San Giovanni.

Si vedrà come, nella rielaborazione del proprio progetto di vita in funzione anche della ricerca di un impiego, la combinazione tra *l'imprinting* della missione dell'ente gestore (Moro, 2014; Nonnis, 2007; De La Torre, 2006), la «cultura locale delle politiche sociali» (Prandini, 2002), la storia professionale dei singoli operatori e la storia di vita dei beneficiari si incroceranno nel «mondo-della-vita» (Schutz, 1974) di questi ultimi, per poi contribuire a costruire i passaggi necessari all'uscita dal progetto.

I servizi di seconda accoglienza sono qui pensati come spazio di osservazione utile a capire come la compartecipazione ai progetti di vita dei beneficiari e le pratiche del lavoro sociale siano il risultato anche di passaggi interpretativi e di ricostruzione individuale e collettiva degli attori sociali in campo, di azioni quindi di «*sensemaking and enactment*» (Weick, 1997; 1993) che vengono messe in atto in uno «spazio sociale giocato» (Bourdieu, 2009, pp. 26 e 45) producendo e riproducendo alcune delle pratiche sociali che si strutturano nell'ambito del progetto Sprar territoriale e che sono più o meno funzionali ai percorsi di adattamento del migrante.

La convergenza degli operatori verso un'idea di accoglienza integrata, intesa come adattamento ai contesti e alle sensibilità diverse messe in campo, permette di avviare percorsi di valutazione verificabili anche nel breve periodo al contrario di quelli di integrazione che richiedono una valutazione di lungo termine.

Quando in questo contributo si parlerà di adattamento si farà riferimento al Modello dinamico di sensibilità interculturale (MDSI) di Milton J. Bennett che, da una prospettiva costruttivista⁴, posiziona l'adattamento come la fase precedente all'integrazione in un percorso evolutivo che dalla negazione della differenza arriva al suo riconoscimento e alla

³ Il riferimento è al progetto territoriale il cui ente titolare è il Comune di Sant'Alessio in Aspromonte (RC) e l'ente gestore è la cooperativa Coopisa. Questo servizio ha la disponibilità di 21 posti ordinari ed è strutturato su appartamenti dislocati nel territorio. I progetti Sprar ordinari, nell'area della provincia di Reggio Calabria, sono in tutto in tutto 26.

⁴ Berger, P.L. e Luckmann, T. (1997). *La realtà come costruzione sociale*. Bologna. Il Mulino; Santambrogio, A. (2006). *Il senso comune. Appartenenze e rappresentazioni sociali*. Roma-Bari, Laterza; Bateson, G. (1977). *Verso un'ecologia della mente*. Milano. Adelphi; Luhmann, N. e De Giorgi, R. (1991). *Teoria della società*. Milano. Franco Angeli.

consapevolezza che adattarsi ad un nuovo contesto, non significa incorporarne integralmente e acriticamente le nuove abitudini e le nuove regole, bensì acquisire un atteggiamento che porta ad orientarsi in un contesto culturale sconosciuto attraverso la continua rielaborazione di significati e lo spiazzamento (Bennett, 2015; Sclavi, 2003). Il ruolo degli operatori sarà così quello di fornire uno spazio cuscinetto, protetto, in cui il beneficiario possa sperimentare il disorientamento come fase fisiologica e creativa dell'adattamento ad un territorio altro, riuscendo però, allo stesso tempo, ad acquisire gli strumenti conoscitivi ed emotivi necessari per proseguire la propria strada in autonomia.

Il ruolo degli operatori è solitamente quello di facilitatori della comunicazione e mediatori culturali, *strictu sensu*, tra i migranti e il contesto che li ospiterà: Amartya Sen quando parla di «capability approach» (Sen, 2000) chiarisce come non sia sufficiente che i servizi esistano ma è necessario che le persone siano in grado di accedervi autonomamente. Per riuscire in questo i migranti devono sapere cosa chiedere e dove chiederlo, e quindi riuscire a scegliere ed agire quella che Sen chiama «libertà di conseguimento» (Busilacchi, 2011). Di fatto gli operatori che ho conosciuto si offrono di supportare, ove necessario, i migranti nella conoscenza del nuovo contesto nell'ambito di un servizio creato *ad hoc* e che rientra in una cornice più ampia che è quella del sistema di *welfare* residuale italiano in cui anche il ruolo degli operatori è spesso stato segnato da un immaginario fondativo del lavoro sociale, fatto di passione e di investimento totalizzante nella relazione di aiuto ma da cui potrebbe essere utile «congedarsi» (Camarlinghi e D'Angela, 2007, p. 22).

Da quello che ho avuto modo di osservare e ascoltare negli sprar di cui racconto l'esperienza la maggior parte degli operatori che vi lavorano stanno iniziando a narrare il loro fare come un agire che può raggiungere solo obiettivi parziali e che deve necessariamente tenere la persona al centro della relazione mettendo a disposizione informazioni, mezzi e *frame* di comprensione e non impacchettando soluzioni: «lo sprar offre degli strumenti e non trova lavoro» mi raccontano ad esempio.

Dalle interviste in profondità sembra emergere, da parte degli operatori sprar, una maggiore facilità a rendere autonomi i migranti sul fronte dell'accesso ai servizi socio-assistenziali, piuttosto che su quello dell'inclusione lavorativa nonostante l'auto-narrazione sia sempre la medesima: quella dell'importanza della delega di potere al beneficiario e di emancipazione dello stesso dal sistema di accoglienza.

Questi processi di attivazione reciproca e circolare (gli operatori sollecitano i beneficiari ma a loro volto vengono stimolati da questi) imbastiscono relazioni che possono sostenere i percorsi personalizzati di

inclusione dei richiedenti protezione: «La reciprocità comporta un protagonismo attivo dei singoli beneficiari, i quali non devono mai – qualunque siano le loro condizioni fisiche e mentali – essere considerati come meri destinatari di servizi e interventi. Infatti, se da un lato gli operatori sono tenuti a realizzare attività e servizi, gli stessi beneficiari devono poter partecipare all’attuazione delle misure di accoglienza, a partire dal proprio progetto personalizzato, rispetto al quale devono poter attivarsi a partire dalle risorse individuali, da riconoscere e valorizzare» (Servizio centrale, 2015, pp. 23-24).

C’è da dire, come già evidenziato, che spesso la decisione di costruire canali autonomi di comunicazione tra beneficiari e gli operatori dei servizi territoriali si scontra con la possibilità reale di accesso ai servizi: «in alcuni casi» dicono gli operatori «succede che siano gli stessi operatori dei servizi, dell’ospedale o il medico, che ci chiama e ci chiede: come mai è [parlando del beneficiario] venuto solo?»

In questa prospettiva si focalizzerà l’attenzione sulla rilevanza che assume, nei percorsi di inserimento sociale dei migranti, la reputazione (Barnett, Jermier e Lafferty, 2006) nei processi di riconoscimento con il contesto altro, degli enti gestori, degli operatori ma anche dei richiedenti.

I principali strumenti di ricerca utilizzati sono stati le interviste in profondità ad operatori sociali, coordinatori dello sprar locale (inteso come nome comune: sta per “servizio Sprar”) e beneficiari in uscita o usciti dal sistema di protezione, i *focus group* con assistenti sociali e operatori dell’accoglienza realizzati in Calabria e in Sicilia e infine un periodo di osservazione diretta in uno sprar della provincia di Reggio Calabria, quello di Sant’Alessio in Aspromonte, che esiste dal 2013 e che ancora oggi, nonostante sia cambiato l’ente gestore, è considerato una buona prassi dalla fondazione Cittalia Anci ricerche⁵.

⁵ Dall’inizio della ricerca (2014) sono stati realizzati sei *focus group* cui hanno partecipato 45 operatori sociali e sono stati intervistati 20 operatori della seconda accoglienza appartenenti ad organizzazioni del Terzo settore nei territori siciliano e calabrese (province di Messina, Catania, Ragusa, Siracusa, Reggio Calabria). I nomi dei testimoni privilegiati sono fittizi. Ringrazio tutti gli operatori e i coordinatori dei servizi Sprar per la generosa collaborazione. Alcune utili intuizioni sono maturate nei *focus group* didattici organizzati con gli studenti di Servizio sociale dell’Università di Messina, sede di Modica-Noto, e dell’Università per Stranieri Dante Alighieri di Reggio Calabria. Grazie a Maria Carmela Albano e Arlene Tuzza per aver condiviso la conduzione di alcuni focus e la riflessione sui risultati.

2. Il lavoro sul campo: come costruire la credibilità tra il bisogno di aiuto e quello di controllo

Nel lavoro di ricerca è stata fondamentale la fase esplorativa, durata quasi un anno, in cui si è iniziato a realizzare i primissimi *focus group* e le prime interviste agli operatori sociali: la determinazione con cui tutti coloro che sono stati intervistati sottolineavano la necessità di andare oltre il soddisfacimento dei bisogni primari e proiettavano, invece, il proprio lavoro verso la necessità di guardare il migrante in una prospettiva futura mi ha portato ad osservare come i diversi modi e la diversa misura di investimento nell'accreditamento con l'ambiente esterno da parte dei Comuni (ente titolare del progetto territoriale di accoglienza) e soprattutto dei soggetti del privato sociale (enti gestori del progetto territoriale di accoglienza) abbiano una ricaduta significativa e reale sui percorsi di autonomia dei migranti e sulla loro possibilità di percepirsi e quindi agirsi come soggetti attivi e realmente liberi di scegliere o al contrario come soggetti assistiti, e quindi passivi.

L'immagine che gli operatori sociali impiegati negli sprar hanno dei migranti può restringere o ampliare lo spazio dell' «arte di ascoltare e mondi possibili» (Sclavi, 2003), a seconda che li si pensi come soggetti capaci di «agency» (Folgheraiter, 2011) o piuttosto solo soggetti deboli e impotenti che devono essere «salvati»: è fondamentale quindi che i *social worker* che lavorano in questo settore, ma in realtà anche negli altri, investano tempo ed energie nella rielaborazione dei propri pregiudizi, spesso radicati e inconsapevoli, per poter riuscire a limitare i condizionamenti che provengono non solo dalle parole usate, ma anche da quello che viene chiamato «*leakage channel*» ovvero canale di trapelamento (Ekman, Friesen, 1969) e che di fatto incide anche sull'autopercezione che il soggetto ha di se stesso. Lavorare sulle parole da usare e sui comportamenti da comunicare è una scelta di campo, che rientra nell'idea che gli operatori possano essere considerati *policy maker* (Tarsia, 2010) e che può anche voler dire riuscire a prendere le distanze da un fare improntato sulle soluzioni e sull'emergenza piuttosto che sceglierne uno basato sulla esplorazione della domanda e su un ascolto attivo: «Se è vero che l'appiattimento della “capacità di aspirare” è uno degli esiti peggiori della deprivazione materiale [...] è importante nel contatto con persone straniere [...] cercare di capire quanto questa capacità sia presente; come sia stata influenzata dalla migrazione; verso dove sia orientata; quali conseguenze essa abbia sulla loro vita [...] il grado di resilienza nel coltivare progetti personali e familiari per il futuro, a medio e lungo raggio,

meriterebbe più attenzione da parte degli operatori sociali [...] un messaggio che è importante ripetere, per non minare l'orientamento promozionale del servizio sociale, è che l'essere stranieri non costituisce una debolezza in sé». (Barberis e Boccagni, 2017, pp.63-65)

Rilevando la complessità che sottostà alla relazione di aiuto, ci sarebbe da chiedersi quanto gli operatori sono effettivamente formati a sostenere al margine della relazione di aiuto con i migranti permettendo loro di agire la propria «libertà di conseguimento». Insegnando nei corsi in Scienze del servizio sociale e lavorando sul campo con gli assistenti sociali mi rendo conto di come sia difficile per chi si forma a questa professione, ma anche per chi la esercita da anni, riuscire ad accettare di sostenere nella relazione di aiuto e scegliere di accompagnare gli utenti senza sostituirsi nelle scelte e nelle azioni (Tarsia, 2010, 2009; Di Lernia, 2008).

Richard Sennett a tal proposito sottolinea come riuscire a mantenere un atteggiamento di rispetto nei confronti della persona da aiutare sia difficile quanto necessario per evitare di avviare percorsi di infantilizzazione e quindi di dipendenza (Sennett, 2004). Rispettare una persona che vive una situazione di marginalità e di difficoltà significa, per l'autore, riuscire ad aiutarla non solo permettendole di scegliere e negoziare il tipo di aiuto di cui ha bisogno, ma anche permettendole di capire perché qualcuno dovrebbe aiutarlo: questo significato di rispetto mi sembra strettamente collegato con la possibilità, per migranti e operatori, di avviare un rapporto di fiducia e di stima reciproca che può portare poi alla generazione di una credibilità con l'esterno. In questo contributo infatti si presuppone che il tipo di relazione di aiuto che si costruisce sia più o meno funzionale a generare valore aggiunto utile all'inserimento socio-lavorativo dei beneficiari. Il clima di fiducia che si produce, funziona da attivatore e trasformatore di capitale sociale creando i presupposti per «una rete di relazioni dalla quale si origina una relazione-del-Noi (*We-relation*). Questa relazione-del-Noi è il BR[bene relazionale], per esempio [...] il clima lavorativo di un'azienda, il senso di appartenenza ad un'associazione di volontariato, la relazione fondante di una cooperativa sociale» (Donati e Solci, 2015, p. 15). Tutto questo, secondo me, contribuisce alla costruzione di una buona reputazione dell'ente gestore che diventa rassicurante con l'esterno e che in questo modo fluidifica la nascita di relazioni che permettono l'accoglienza dei beneficiari, generando, nelle esperienze di successo, un benessere che Donati così come Folgheraiter definiscono generalizzato/pubblico (Donati, 2011; Folgheraiter, 2000) quindi che, pur partendo dalla relazione di aiuto, si trasfonde al contesto e a persone terze.

Le pratiche sociali e le strategie messe in atto in termini di intenzionalità da parte dei *social worker* e dei migranti, e la loro possibilità, in potenza, di spendere il proprio capitale umano e sociale, sono osservabili, per mia esperienza, maggiormente nella fase del tirocinio formativo e di orientamento al lavoro⁶ e nei percorsi di uscita dei migranti dal sistema di protezione: di fatto spesso questi due *step* del percorso di accoglienza sono tra di loro connessi.

Un beneficiario può allontanarsi dal progetto territoriale per diversi motivi: per cessazione del tempo di permanenza, per inclusione socio-lavorativa, per decisione unilaterale sua o dell'ente gestore⁷. Ciò che ci interessa analizzare in questo contributo sono le strategie di fronteggiamento (Folgheraiter, 2011; 2006) e le pratiche sociali messe in atto nel caso delle uscite classificate nel *database* del Servizio centrale come di «integrazione» (Servizio centrale, 2017): ciò che è di rilievo è che per il successo di questo tipo di uscita si è verificato, nei casi ascoltati, un investimento e un coinvolgimento diretto da parte del migrante, degli operatori sociali e di altre persone esterne al servizio come i potenziali datori di lavoro e i residenti dei luoghi in cui lo sprar territoriale si è insediato. La prospettiva è quella per cui per un percorso di adattamento funzionale sia importante costruire un terreno comune in cui è possibile negoziare saperi, motivazioni e interessi reciproci e prospettive future riuscendo a mantenere in equilibrio il rapporto tra aiuto e controllo e riuscendo anche ad accogliere, da parte degli operatori, scelte considerate da loro impensabili e inaccettabili come ad esempio la decisione di prostituirsi, o di abbandonare improvvisamente il progetto per seguire un gruppo di connazionali, o di ricercare occupazione nel mercato informale (Ambrosini, 2001).

⁶ «Il tirocinio formativo e di orientamento è finalizzato ad agevolare le scelte professionali attraverso la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Non si configura in alcun caso come rapporto di lavoro, ma è un'esperienza formativa, sebbene realizzata in azienda, e per questo motivo vi possono accedere anche i richiedenti protezione internazionale», in Servizio centrale (a cura di), *Manuale...*, 2015, p. 64.

⁷ «Motivi di uscita. Abbandono: persone che lasciano il progetto spontaneamente prima della scadenza dei termini, talvolta anche senza aver acquisito strumenti per l'integrazione. Integrazione: persone che lasciano il progetto avendo già individuato o avviato concreti percorsi lavorativi e alloggiativi. Dimissione per scadenza termini: persone che lasciano il progetto per scadenza dei tempi previsti, avendo acquisito gli strumenti utili al percorso di integrazione, ma senza aver ancora individuato un'eventuale offerta lavorativa stabile. Allontanamento: persone che sono state allontanate dal progetto per aver commesso gravi o reiterate infrazioni al regolamento del progetto e del centro» (Tavolo di coordinamento nazionale, 2016, p. 25).

2.1 Migrante, beneficiario e infine straniero legalizzato

Il «migrante forzato» o meglio la persona in «dislocazione involontaria» (Papadopoulos, 2015) usando una terminologia che mi sembra meno classificatoria e più ampia, diventa nello Sprar beneficiario di servizi. Anche se il termine beneficiario evoca un'accezione passivizzante di soggetto di assistenza è importante chiarire che, secondo il manuale operativo: «diventa, pertanto, essenziale collocare al centro del Sistema di Protezione le persone accolte, le quali non devono essere meri beneficiari passivi di interventi predisposti in loro favore, ma protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza e di inclusione sociale (Servizio centrale, 2015, p. 6)».

I servizi offerti in tutti gli Sprar sono l'insegnamento della lingua (che può essere erogato direttamente o delegandolo agli istituti comprensivi che insistono sul territorio), la mediazione e l'interpretariato linguistico, l'assistenza legale, l'assistenza socio-sanitaria e l'accompagnamento all'esperienza di inclusione lavorativa (alcuni di questi sono presenti in tutti i progetti mentre altri sono variazioni sul tema pensati dai coordinatori e dai presidenti degli enti del privato sociale insieme con i Comuni). Ogni progetto può organizzare queste attività come ritiene più opportuno, oltre a poter ampliare l'offerta a disposizione dei migranti con laboratori o qualunque altra attività di interesse.

La presa in carico del migrante è globale e complessiva e si concretizza in un progetto individualizzato: in questo paragrafo si farà così riferimento alle risorse materiali e immateriali messe in campo dagli enti del Terzo settore ma anche all'investimento del capitale sociale (Bourdieu, 1986) e umano di operatori e di comuni cittadini (*personal network*) all'interno di un processo di responsabilizzazione condiviso.

Negli sprar di sant'Alessio in Aspromonte così come in quello di Villa San Giovanni⁸, ad esempio, le principali tappe funzionali all'inclusione socio-lavorativa sono l'accoglienza iniziale, la produzione della documentazione, le attività di socializzazione e apprendimento della lingua, i colloqui di orientamento, la definizione dell'azienda in cui svolgere il tirocinio, la realizzazione dell'attività di tirocinio.

⁸ Il riferimento è al progetto territoriale il cui ente titolare è il Comune di Villa San Giovanni (RC) e l'ente gestore è la sezione provinciale dell'Arci di Reggio Calabria. Questo servizio ha la disponibilità di 44 posti ordinari ed è strutturato su appartamenti dislocati nel territorio.

Proviamo ora a descriverle un pò più nel dettaglio in modo da coglierne la coerenza e la congruenza in direzione dell'obiettivo condiviso del raggiungimento dell'autonomia del beneficiario.

Nella fase di ricezione del beneficiario, da parte della struttura, è facile che sia sempre presente il mediatore o l'interprete mentre varia la modalità di accoglienza del migrante da sprar a sprar. In alcuni casi il beneficiario viene accolto dal coordinatore, o ancora dall'operatore dell'accoglienza o in altri casi dall'intera *équipe* al completo, in altri ancora è anche presente il sindaco.

Subito dopo l'operatore dell'accoglienza e quello socio-sanitario si occuperanno di supportare il migrante nella produzione di tutta la documentazione necessaria a rendersi «visibile» sul territorio in cui vivrà almeno per i successivi sei mesi (spesso anche per più tempo)⁹. Non appena, nella riunione settimanale di *équipe*, l'operatore che gestisce i tirocini è informato che il nuovo entrato è in possesso dei documenti (permesso temporaneo di soggiorno, iscrizione al SSN) utili all'avvio dell'esperienza di *training* sul campo o comunque di formazione (a seconda della proposta che si prospetta e si condivide con il beneficiario) viene concordato un appuntamento per un colloquio di orientamento.

Questi colloqui solitamente durano circa un'ora e richiedono la presenza dell'assistente sociale, dell'operatore di inclusione lavorativa e del mediatore culturale/interprete. Gli operatori costruiscono un *setting* circolare e prestano attenzione affinché nel tempo del colloquio nessuno possa intromettersi o disturbare. Durante questo tempo, totalmente dedicato al beneficiario, si ascolterà la persona con l'intento di costruire il suo bilancio di competenze: mi sembra interessante sottolineare come a fronte di quelli suggeriti dal manuale operativo i diversi sprar territoriali possano modificare e adattare gli strumenti di lavoro con i beneficiari. A questo proposito l'*équipe* del progetto di Sant'Alessio, ad esempio, ha costruito, nel tempo, un *format* personalizzato del bilancio di competenze che utilizza per tutti i propri beneficiari. Nei giorni a seguire l'operatore incaricato ai tirocini formativi proverà a individuare un ente o una impresa che possa avvicinarsi ai bisogni e alle aspettative del beneficiario, prenderà i contatti con il potenziale datore di lavoro, con cui concorderà la fattibilità del tirocinio e ne definirà le regole.

Rispetto alle aspettative Iride operatrice sociale dello sprar di Sant'Alessio, sottolinea come: «se ci sono delle aziende di Sant'Alessio,

⁹ Questo è il percorso nel caso in cui i migranti arrivino senza alcun documento. Gli operatori che ho intervistato mi hanno raccontato che nella loro esperienza sono molti i beneficiari che arrivano senza documenti di soggiorno e senza registrazione ai servizi.

Laganadi e dintorni prediligiamo quelle, perché comunque è più importante dare un contatto con il territorio in cui abitano però è vero anche che sono realtà piccole quindi le possibilità lavorative sono già poche [...] quindi poi si finisce per appoggiarsi al mercato lavorativo di Reggio. Prima di arrivare all'attivazione del tirocinio in sé il percorso prevede un bilancio di competenze [...] per capire poi con il beneficiario qual è il percorso migliore per arrivare eventualmente alla realizzazione di questi sogni che molto spesso, nella mia esperienza, si tramutano in una stabilità economica. Quindi è più importante la stabilità nel lavoro che il lavoro in sé, però quello che cerchiamo di fare noi è di farli entrare in una mentalità di possibilità future e speranze maggiori di lavori che non siano meramente zappare, pitturare, mettere i chiodi che sono un po' quello che si aspettano»

Subito dopo, l'operatore farà la sua proposta nella riunione di *équipe* settimanale mettendo al corrente i colleghi del percorso previsto per il beneficiario. Seguirà un appuntamento per un successivo colloquio per definire la destinazione scelta, i tempi e il percorso di tirocinio. Nei tre o quattro mesi che seguiranno l'operatore di tirocinio monitorerà tutto il tempo del *training* fino alla conclusione. A questo punto, di nuovo, tutta l'*équipe* ragionerà con il beneficiario sulla ormai imminente uscita dal progetto.

Punto di partenza di tutto questo processo è l'intenzionalità mostrata dal beneficiario e la sua motivazione ad agire per conseguire l'obiettivo che lo interessa: solitamente quello di poter lavorare, sopravvivere e mandare, se possibile, i risparmi ai suoi parenti rimasti a casa. È in questo spazio potenzialmente conflittuale che si incontrano e scontrano interessi differenti e modi di intendere la propria vita e il proprio futuro così come le abitudini o la diversa gestione del proprio tempo e delle proprie relazioni interpersonali. È in questo terreno che gli operatori dovranno destreggiarsi in modo tale da bilanciare il potere di cui sono investiti in relazione al ruolo che ricoprono e le posture accuditive che in alcuni casi hanno introiettato: fino a quanto dovranno insistere gli operatori con beneficiari che non vogliono seguire le lezioni di italiano o che non vogliono partecipare alle attività? Quanto è giusto perseverare con loro e quanto è invece opportuno lasciare che decidano autonomamente? Queste sono domande che provengono dall'ascolto di operatori che lavorano da anni negli sprar e che continuamente si trovano a vivere situazioni conflittuali nelle relazioni di aiuto con i beneficiari e a cui non è possibile trovare risposte *standard* ma è piuttosto utile considerarle come domande che interpellano in continuazione il senso profondo e la *mission* dell'organizzazione e del proprio essere operatori.

Nel costruire con il migrante il suo progetto di inclusione sociale l'operatore è direttamente coinvolto nella comprensione di sé, dell'altro e dei terzi implicati nella relazione di aiuto. Da un lato dovrà prendere consapevolezza dei propri *bias* cognitivi, i propri pregiudizi e i propri valori in relazione al migrante e dall'altro dovrà fare di tutto per mettere, con lui, a fuoco le aspettative del contesto di inserimento sociale. In questo caso particolare trova conferma quello che Giddens chiama «doppio processo ermeneutico» (1979, p. 110): se da un lato il professionista dovrà tenere presente e partire dalle conoscenze del migrante e considerarle vere e legittime, su un altro fronte sarà necessario rinviarle ad un contesto più ampio, quello del contesto culturale locale, dei saperi tecnici e delle concrete possibilità di intervento.

È in questo doppio processo ermeneutico che l'operatore ricopre un ruolo di garante: nella relazione fra servizio e beneficiario si configura un dentro, percepito perlopiù come protetto, quello delle relazioni sociali che si imbastiscono tra operatori e beneficiari e un fuori, più impegnativo in cui il beneficiario, per essere riconosciuto, deve acquisire i documenti (tessera sanitaria, registrazione nelle liste di collocamento, codice fiscale, carta prepagata, abbonamento dei mezzi di trasporto), deve riuscire a vivere da solo in un appartamento e quindi relazionarsi con il contesto (vicini di casa, altri condomini, altri beneficiari), deve poter acquistare, in autonomia, beni primari da esercizi commerciali, deve muoversi da solo sui mezzi di trasporto, deve rapportarsi con un datore di lavoro, un *tutor* e dei colleghi con cui costruire una relazione professionale. Il tempo che in media si ha per realizzare tutto questo è di 9 mesi, che corrisponde al tempo di permanenza di cui i beneficiari usufruiscono della seconda accoglienza (Tavolo di coordinamento nazionale, 2016).

L'elaborazione del progetto di vita/inclusione del migrante riguarda diversi aspetti: regole di vita quotidiana, norme di comportamento con abitanti del luogo e datori di lavoro, orientamento nello spazio dello sprar ma anche del nuovo contesto culturale e territoriale. Consapevole quindi della complessità del processo di adattamento qui mi concentrerò solo sulla fase del tirocinio formativo mettendola in relazione all'uscita del beneficiario dal progetto territoriale.

Mi sembra utile ricordare come gli operatori di questi sprar considerino il tirocinio formativo come lo strumento di collegamento tra un prima, quello dell'accoglienza, e un dopo quello dell'emancipazione e dell'autonomia. Se nel caso del rapporto con i servizi (medico di base, ospedale, centro per l'impiego...) gli operatori che ho ascoltato sembrano maggiormente disponibili a delegare potere ai beneficiari, nel caso del lavoro sembra avvertano la necessità di accompagnare maggiormente il

migrante. In altre situazioni che però ho avuto modo di conoscere, la struttura organizzativa dell'ente gestore invece spingeva gli operatori sprar a demandare maggiormente la scelta del luogo in cui svolgere il tirocinio formativo e preferivano inserirsi solo in una fase successiva della contrattazione con gli esercenti commerciali.

2.2 Pratiche intorno al tirocinio formativo nello sprar di sant'Alessio in Aspromonte

Nel caso studio che presento dopo un primo momento di accoglienza del beneficiario (circa due/tre settimane), inizia il percorso di adattamento che viene proposto dall'*équipe* del progetto territoriale: ogni operatore ha in carico il beneficiario per un frammento di questo percorso. Nello sprar di Sant'Alessio tutta l'*équipe* per intero darà un benvenuto ufficiale al beneficiario e gli spiegherà chi lo accompagnerà, in particolare, nelle varie fasi del suo percorso di adattamento al nuovo contesto. Ci sarà l'operatore che supporterà e faciliterà il migrante nei rapporti con le istituzioni e i servizi (Azienda sanitaria, Centro per l'impiego, medico di base, Prefettura, ufficio postale o banca), quello che lo sosterrà nella gestione dell'appartamento e tutto ciò che ad esso sarà inerente, colui che lo accompagnerà nell'apprendimento della lingua italiana, colui che se necessario lo supporterà nella presentazione in Commissione territoriale, colui che lo orienterà nella definizione di un percorso di inclusione lavorativa. In tutte queste fasi è presente (almeno in un primo momento e poi quando richiesto) il mediatore interculturale. L'*équipe* di sant'Alessio in Aspromonte, al momento dell'accoglienza, presenta al beneficiario un documento che viene chiamato *induction*, che potremmo tradurre con "investitura", «in cui – spiega Iride – viene specificato ogni operatore con la competenza relativa e questa *induction* viene firmata dall'operatore e dal beneficiario, in presenza del mediatore, che spiega il ruolo di ognuno, in modo che se succede qualcosa, o c'è bisogno di una informazione i beneficiari sappiano a chi rivolgersi».

L'obiettivo comune di tutti questi operatori sarà quello di responsabilizzare non solo il migrante ma anche gli interlocutori istituzionali verso una relazione di aiuto che sia il più possibile autonoma: dopo la fase iniziale il beneficiario dovrà potersi muovere nei luoghi di accoglienza e in questi rapporti senza l'ausilio dell'operatore. L'apprendistato all'autonomia varrà anche per i medici, gli impiegati degli uffici, gli esercenti commerciali e i cittadini che dovranno gradualmente acquisire una propria modalità di relazione con il singolo beneficiario. Il

patto, più o meno implicito, che lega tutti questi attori prevede che, qualunque cosa succeda, gli operatori dello sprar sono disponibili ad entrare nella relazione di aiuto, supportandola con azioni di negoziazione, regolamentazione e interlocuzione individuale o collettiva.

Nel caso dei tirocini nelle aziende o negli esercizi commerciali ciò che è importante ricordare è che, almeno negli sprar di Sant'Alessio e di Villa San Giovanni, tutto questo accade sempre per ogni beneficiario e comunque contemporaneamente con tutti i migranti presenti in un tempo determinato nel servizio. Infatti dopo un primo momento in cui l'ente titolare, l'ente gestore ma anche l'operatore stesso fanno da garanti per il migrante, la relazione formativa e di lavoro è in mano al *tutor* aziendale e al beneficiario; anche se, questo è importante ricordarlo, la supervisione dell'operatore/*tutor* dello sprar si mantiene costante per tutto il tempo dell'attività di apprendistato.

Il loro compito è così quello di monitorare costantemente i rapporti tra datore di lavoro e beneficiario; essi investono molte energie a motivarlo perché impegni il massimo delle risorse «per mostrarsi un lavoratore capace e professionale» spiega una operatrice dell'orientamento al lavoro in uno sprar della provincia di Reggio Calabria. «Da questa occasione potrebbe infatti avere origine un futuro contratto di lavoro nell'azienda che lo ha ospitato come apprendista». «Noi preferiamo che ci sia un percorso che poi venga finalizzato. Comunque ci sia la minima possibilità che il ragazzo si possa giocare la conferma sul lavoro».

In tutti gli sprar, specialmente dove i numeri sono maggiori (ad esempio con 70 posti di disponibilità) e dove il territorio, a detta degli operatori intervistati, offre minori possibilità di inserimento socio-lavorativo, gli enti gestori tentano di attingere da altre fonti di finanziamento che hanno l'obiettivo comune di proporre percorsi di ricerca attiva del lavoro (proposte di tirocinio o borse lavoro su programmi come *Youth Guarantee*, con Italia Lavoro o *On the Road* onlus ad esempio) per permettere a più utenti possibile di concretizzare l'esperienza di apprendistato o di formazione essendo il *budget* a disposizione quasi mai sufficiente per tutti i beneficiari.

2.3 Aiuto e controllo nell'inclusione sociale

Si capisce come la costruzione della reputazione (Emler, 1994) per l'ente gestore e per gli operatori diventi un processo essenziale del percorso di inclusione sociale e passi attraverso il desiderio/bisogno di controllo da

parte di chi è esterno al gruppo di lavoro (esercenti, imprenditori, cittadini, vicini di casa).

Gli operatori sono figure presenti sul territorio, punto di riferimento per qualunque lamentela: i residenti dei luoghi in cui si insediano gli sprar sanno di poter, in ogni momento, riferire un evento, comunicare un allontanamento dalle regole, segnalare un comportamento incomprensibile ai loro occhi. Il controllo sociale dei beneficiari avviene così tramite gli operatori a cui viene richiesto di far proprie le regole dei luoghi e di socializzare i beneficiari. Nel lavoro e nella formazione, così come nelle attività in cui si apprende a stare nel contesto di accoglienza, gli operatori educano e controllano il processo di adattamento di colui che è straniero a questi mondi sociali.

È anche qui che possiamo trovare traccia delle dinamiche di aiuto e controllo proprie del sistema di accoglienza. Ciò che emerge in maniera chiara dalle osservazioni realizzate sul campo è che l'impegno da parte dell'*équipe* degli operatori per rappresentarsi socialmente come soggetti credibili facilita, di fatto, i percorsi di inclusione dei migranti. Il lavoro non è quindi quello del singolo operatore che si accredita ma del gruppo di professionisti che si costruisce lentamente e con attenzione una reputazione tale che permette di mantenere alto il livello di dialettica (Galtung, 2010, 2000) tra il servizio e gli altri attori sociali. Una dialettica che è necessario rimanga in un percorso, quello dell'integrazione, intrinsecamente conflittuale proprio perché segnato da continue tensioni di sistema che è opportuno considerare come fisiologiche e necessarie alla trasformazione del servizio stesso e alla ridefinizione della relazione di aiuto (Tarsia, 2015, 2010).

Paradossalmente la concreta possibilità che hanno gli operatori di uno sprar di attivare percorsi di inclusione sociale ad ampio raggio, è direttamente proporzionale alla loro capacità di garantire il controllo dei beneficiari: più lo sprar viene percepito come servizio in grado di controllare e monitorare comportamenti e azioni dei beneficiari più sarà possibile implementare il clima di fiducia necessario a costruire un tessuto sociale accogliente per i migranti. «Il fatto che noi facciamo da garanti è fondamentale», dicono gli operatori dei diversi sprar. E questo vale non solo per l'attivazione dei tirocini ma anche per la possibilità di avviare il beneficiario a forme di sociabilità autonoma all'esterno.

Il processo di costruzione della reputazione sembra qui essere circolare: se da un lato il progetto deve guadagnarsi la fiducia del contesto, allo stesso tempo i residenti devono riconoscere agli operatori il potere di tenere sotto controllo i beneficiari; d'altro canto i beneficiari decidono per lo più di investire nella relazione con gli operatori perché sono l'unico tramite con i

residenti e con un apparato di regole non solo giuridiche ma anche culturali a loro sconosciute.

Molti operatori della seconda accoglienza mi hanno raccontato che, superato il tempo «prevedibile e inevitabile», della paura e della preoccupazione per l'arrivo dei migranti nel paese in cui è collocato il servizio, si è riusciti ad impostare, con le persone residenti, un rapporto di reciprocità e di fiducia funzionale a definire e determinare quei nodi della rete personale di ogni beneficiario che fossero chiari e utilizzabili anche in seguito al momento dell'uscita dal sistema di protezione.

Negli sprar di Sant'Alessio in Aspromonte e di Villa san Giovanni gli operatori, ogni settimana, si confrontano su ogni beneficiario e si scambiano le informazioni utili sul suo percorso: questi operatori, facendo leva su un lavoro di *équipe* a buon livello di funzionamento (Raineri, 2001), riescono così a mantenere desta l'attenzione sulle relazioni più significative che connettono anche gruppi di 30 beneficiari che hanno bisogni diversi, vivono momenti del processo di accoglienza differenti e che intrattengono rapporti di vicinato o di apprendistato con aziende diverse.

Una riflessione a questo punto mi sembra utile: quanto gli operatori riescono a modificare il proprio programma di intervento (ad esempio il numero di incontri in un determinato tempo con il beneficiario o con il datore di lavoro) in quelle situazioni in cui le condizioni permettono di dilatare i tempi del monitoraggio e quindi di verifica/controllo? E quanto invece rimangono imbrigliati in una procedura che "solitamente funziona"? Quanto riescono a mantenere la giusta distanza dalla paura di perdere il controllo della situazione o di non riuscire a offrire tutte le opportunità al beneficiario con il rischio di fallire nell'intervento?

2.4 Il tirocinio come pratica di inclusione sociale: «non me lo mandare troppo nero»

Armida lavora negli sprar di Laganadi e Sant'Alessio d'Aspromonte (RC) dal 2015 e si occupa dell'inserimento socio-lavorativo che della fase dell'uscita del beneficiario dal progetto territoriale di accoglienza: «Questo è un lavoro che pian piano mi sono costruita [...] io mi appoggio ai centri per l'impiego: compilazione della scheda anagrafica e della scheda Did (dichiarazione di immediata disponibilità). [...] Noi facciamo tirocini formativi che non devono essere fini a se stessi perché quello che vogliamo è renderli autonomi. [...] Io non sono nessuno per trovare un lavoro. Quello

che posso fare è spiegare come si fa un colloquio di lavoro, quali documenti devono essere presentati ad un datore di lavoro, ad esempio il curriculum o una relazione dettagliata sulle mansioni che hai svolto. [...] È un lavoro da inventarsi, devi entrare in sintonia con loro e anche con il titolare. Noi cerchiamo di accontentare i beneficiari perché il tirocinio nasce proprio dal bilancio di competenze, però dobbiamo anche vedere le difficoltà che incontriamo noi: se ad esempio il beneficiario ci dice che per tredici anni ha svolto le mansioni di autista, noi vorremmo che continuasse con quel percorso però per esempio in questo caso, prendersi la patente vuol dire avere un italiano almeno sufficiente, devi studiare. [...] Noi individuiamo l'azienda che risponde alle esigenze del beneficiario, a volte conosciamo il titolare e a volte no, mi appoggio ai Cpi, ad agenzie di lavoro, faccio ricerche su internet, allora presentiamo il progetto e soprattutto le esperienze che abbiamo fatto con altre aziende. Anzitutto ti presenti a partire dal lavoro che fai. Poi presentiamo il beneficiario, il suo curriculum. Chiediamo che l'azienda possa far fare una esperienza sul campo in modo che poi il beneficiario possa sfruttare questa esperienza. Cerchiamo di trovare aziende sensibili al tema. Che magari hanno delle idee che vanno di pari passo con le nostre. Dopodiché ogni settimana, ogni quindici giorni facciamo degli incontri per vedere come va: ci mettiamo a tavolino io, il titolare, il tutor aziendale e il beneficiario, [facilitando le relazioni in modo tale che il migrante] in quei tre mesi sia al *top*».

Anche Romeo (sprar di Villa san Giovanni) sottolinea l'importanza di riuscire a trovare aziende con cui condividere un *background* in termini di valori ma anche di processi: «Siccome noi veniamo da esperienze molto forti, non so: basate sull'antimafia o sulla legalità, ci piace che il nostro percorso sia improntato su queste regole. E siccome abbiamo un territorio molto difficile, stiamo molto attenti a non mandare i beneficiari in ambienti che poi possono essere deleteri per loro e per noi che predichiamo determinate cose e rischiamo di razzolare male. Certe volte abbiamo mandato qualche ragazzo nel campo edile e lì proprio stai attentissimo. Spesso se non conosciamo non li mandiamo proprio, anche se abbiamo un minimo dubbio. Ci sono arrivate proposte di aziende che non ci piacevano e le abbiamo scartate subito. Dobbiamo mantenere la barra dritta anche perché rischiamo che poi possano essere utilizzati i ragazzi per altre situazioni che anche dopo possano essere deleterie per loro».

Quindi il lavoro di questi operatori va ben oltre la semplice proposta di un tirocinio come ci spiega Armida: «dopo il tirocinio formativo si fa un nuovo colloquio con il titolare dell'azienda e si capisce se c'è la possibilità di un contratto però non più con lo sprar, ma autonomamente. Se magari

sappiamo già che ci sono degli incentivi per l'azienda, ci informiamo prima e andiamo là con qualche mezzo in mano per convincerlo a trattenere il beneficiario». Durante l'intervista in profondità Armida racconta di una esperienza di successo con un beneficiario che dopo il tirocinio in una azienda agricola è rimasto a lavorare a Sant'Alessio in Aspromonte e il datore di lavoro gli ha anche dato una casa in comodato d'uso, con giardino in cui il migrante coltiva prodotti con cui si autosostiene. «e quindi è ancora qui e dopo tre anni è riuscito a tornare in Africa a riabbracciare la sua famiglia e adesso è ritornato. Sono molto contenta per lui! Li capisci che abbiamo lavorato bene».

La definizione dell'azienda che può accogliere i beneficiari non è frutto solo della messa in relazione della domanda con l'offerta ma anche il risultato di una mediazione in termini di congruenza di valori: sia nello sprar di Villa San Giovanni che in quello di Sant'Alessio in Aspromonte mi viene chiarito che le imprese o gli esercizi commerciali devono rispondere a requisiti di legalità ma anche accettare di accompagnare veramente il migrante nel suo percorso di adattamento. Si chiede ai tutor aziendali e ai datori di lavoro, non di essere accomodanti o «buoni», ma piuttosto di avere una sensibilità interculturale che permetta al migrante di orientarsi, di apprendere e acquisire informazioni sui comportamenti, sulle regole e sulle modalità operative. L'importanza di costruire una relazione di fiducia tra azienda e sprar è di aiuto anche nelle situazioni di imbarazzo che a volte si possono creare quando ad esempio l'esperienza di apprendistato si interrompe improvvisamente o quando il beneficiario, per varie vicissitudini personali, non rispetta le regole del contratto (orari di lavoro, tempi di consegna...).

Durante l'osservazione dei colloqui in cui veniva redatto il bilancio di competenza dall'*équipe* di Sant'Alessio in Aspromonte è stato interessante, a tal proposito, sentire con quanta attenzione l'operatore di inclusione lavorativa spiegava al migrante che lo sprar garantiva solo per le esperienze di lavoro e di formazione proposte nell'ambito del progetto e che non avrebbe risposto di ulteriori accordi assunti per proprio conto dal lavoratore. In questo senso è importante che i *social worker* riescano a bilanciare la necessità/responsabilità di offrire tutte le opportunità che possono veicolare al beneficiario (mandato istituzionale) con il rispetto per la libertà di scelta del migrante che potrebbe decidere di prendere contatti autonomamente anche attraverso canali di lavoro informale e attraverso il contatto con le reti etniche locali o nazionali.

2.5 «Si sono accorti di quello che volevo fare e me lo hanno fatto fare»

La sensazione di essere accolti dentro una rete è comune anche ai beneficiari che ho intervistato: tutti mi hanno rimandato l'idea di essere stati inseriti in un percorso che, sebbene con tempi diversi, abbia tenuto conto delle loro particolarità caratteriali e di capitale umano (Arrighetti, 2017).

Interessante da questo punto di vista la storia di Arthur: è una storia di rivalsa, di capacità di ascolto, pazienza e fiducia nelle proprie capacità e intelligenza, e negli operatori che hanno ricambiato con un notevole investimento in termini relazionali e professionali.

Sudanese, Arthur ha 29 anni e un progetto chiaro: quello di andare in una grande città dell'Inghilterra o della Danimarca per trovare un lavoro. Oggi gode di protezione sussidiaria, è uscito dal sistema di accoglienza come beneficiario e vi è rientrato come mediatore culturale e interprete. Subito dopo lo sbarco, con sua grande delusione, si è ritrovato per sei mesi in un centro di accoglienza dell'entroterra jonico reggino. Nessuna possibilità di trovare un lavoro, di rimettersi in gioco: «quando eravamo lì vedevamo il futuro buio», era un luogo quasi di campagna, «non c'erano enti». Il suo sguardo ritrova luce quando, guardandomi fisso negli occhi, ricorda il suo nuovo inizio allo sprar di Villa San Giovanni. Ha fatto il tirocinio presso un ristorante: «andare a lavoro era come andare a casa mia, come fossi in famiglia»; lì si è fermato a lavorare altri sei mesi. Poi il responsabile dell'ente gestore dello sprar, dove Arthur si è fatto notare per le sue capacità di mediazione, gli ha proposto un contratto come operatore sociale: «Ti faremo un contratto, mi ha detto, tu lavorerai con noi. Io stavo aspettando questo momento. Io volevo farla questa cosa. Quindi ho detto al proprietario del ristorante che tra un pò avrei lavorato come mediatore e quindi dovevo migliorare il mio italiano. Lui mi ha detto: "Se tu hai trovato quello che stavi aspettando anche io sono contento!". Io ho lasciato il ristorante e ho continuato a studiare. Ho preso la terza media e poi ho avuto un contratto come mediatore nel progetto. [...] Quando ho finito il progetto ero solo, ho firmato il foglio e non sapevo dove andare. R. [un operatore sociale] mi ha detto: «Non ti preoccupare» e mi ha portato a casa sua. Mi ha dato un appartamento. Ho trovato una seconda famiglia a Villa San Giovanni. Più o meno conosco tutta Villa San Giovanni».

Arthur si aspettava con grande consapevolezza di sé e delle proprie capacità che gli operatori si accorgessero della sua capacità di mediazione perché aveva imparato da suo padre a gestire conflitti e ad ascoltare le persone più varie e diverse: «Da noi abbiamo tanti gruppi etnici, e ogni gruppo etnico ha una persona come l'imam della moschea e se c'è un

problema lui risolve questo problema. Mio padre era l'imam della città in cui vivevo. Da noi se c'è un problema nella famiglia, nel gruppo etnico e nella città se vai a fare la denuncia alla polizia è una cosa vergognosa quindi venivano da mio padre e io vedevo come lui risolveva i problemi. Mio padre mi spiegava cosa fare e io ascoltavo. Così anche quando ero nel progetto e succedeva qualche problema tra noi e gli operatori, io non davo ragione a noi o a loro, cercavo di mediare e da lì D.[un operatore] mi ha visto e mi ha scelto».

3. Come si costruisce la reputazione di questi operatori sociali e dell'ente gestore?

Nei servizi sprar considerati, in cui gli operatori stabiliscono di pensare al tirocinio formativo come strumento privilegiato di inclusione sociale l'intera *équipe* sembra investire molte energie per riuscire ad essere facilmente identificati come soggetti garanti del comportamento del beneficiario e quindi accreditarsi come soggetti con una buona reputazione. Nei nove mesi che in media si hanno a disposizione – che, a detta degli operatori, non sono sempre sufficienti per raggiungere gli obiettivi del progetto territoriale¹⁰ – l'investimento della loro reputazione sociale nonché di quella dell'ente gestore è una variabile che ha influenza diretta sulla riuscita del percorso di inclusione: «Quando incontro un nuovo potenziale datore di lavoro», dice Armida, operatrice che si occupa dell'inclusione lavorativa presso lo sprar di sant'Alessio in Aspromonte «presento il progetto ma anche il curriculum della cooperativa e le pregresse esperienze di tirocinio con le altre aziende». Anche Romeo, coordinatore dell'*équipe* di Villa San Giovanni sottolinea: «Ormai ci siamo creati delle buone referenze e sono addirittura le aziende che ci cercano [...] Il datore di lavoro vede che c'è sempre questo continuo confronto, sia con la realtà che ospita il tirocinio che con il ragazzo, quindi si sentono loro garantiti. Sanno che se pure capiterà un ragazzo con cui non nasce subito un buon rapporto

¹⁰ «L'obiettivo generale è, dunque, la (ri)acquisizione della propria autonomia, gli obiettivi specifici che dovranno conseguire i beneficiari del progetto sono: - la conoscenza del territorio e delle opportunità che offre; - la conoscenza e la fruizione dei servizi (diritti) minimi erogati sul territorio; - la conoscenza del mercato del lavoro; - la conoscenza delle principali regole di funzionamento del mercato immobiliare e della gestione di una abitazione; - la comprensione delle principali norme del contesto normativo italiano e il diritto di acquisizione della cittadinanza; - la consapevolezza e la capacità di avvalersi di reti di riferimento (istituzionali, sociali, relazionali, informali)» Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, 2015, p. 42.

possono rivolgersi a noi per cercare di mediare». Inoltre Armida sottolinea che si evita, per quanto possibile di affollare le stesse aziende con tanti beneficiari, non solo per una questione di opportunità in relazione alla reale possibilità di attivare un contratto di lavoro *post* tirocinio, ma anche in termini di immagine dello sprar: «se noi ci rivolgiamo alla stessa azienda, questa può dire ma questi non sono seri! Perché tanto vengono sempre da me e quindi a loro non interessa di avere un domani per i beneficiari e quindi cerchiamo sempre di variare le aziende, perché altrimenti daremmo anche un cattivo esempio».

La reputazione è un concetto relazionale che si costruisce gradualmente, è quindi un «asset» (Barnett, Jermier e Lafferty, 2006, pp. 29-36) frutto di un processo di riconoscimento, di una «valutazione intertemporale» (Pizzorno, 2006, p. 242), di una particolare qualità o caratteristica di un attore sociale, che può essere un individuo o una organizzazione. È quindi un percorso di corrispondenza che va oltre la mera consonanza di intenti o la «socievolezza» (Simmel, 1983) e che impegna gli interlocutori in un legame di fiducia che «permette ai soggetti d'azione di giudicare se potersi fidare l'uno dell'altro, se poter cooperare, scambiarsi promesse, assolverle, fare alleanze, e, in genere, stabilire situazioni di reciprocità» (Pizzorno, 2006, p. 242).

L'attenzione alla reputazione interessa sempre più le organizzazioni di Terzo settore che per sopravvivere devono costruirsi una credibilità esterna in termini di efficacia ed efficienza dei processi di produzione di beni e servizi: «L'importanza di una buona reputazione non deve essere trascurata anche se essa non genera direttamente risorse, poiché influisce direttamente sulla capacità dell'organismo di mettersi in rete: elemento essenziale e direttamente connesso all'incremento della capacità di attrarre risorse» (Adinolfi, Esposito e De Falco, 2014, p. 281). Gli enti gestori degli sprar devono necessariamente poter contare su un *budget* di reputazione da poter spendere a favore di beneficiari: è necessario però, nel tempo, anche un impegno costante di tutta l'*équipe* ad implementarlo e ampliarlo.

A fronte delle diverse definizioni di reputazione già indagate in un lavoro di ricerca realizzato da Barnett, Jermier e Lafferty (2006), è interessante partire dai tre *cluster* di significato proposti da questi autori perché mi sembra ci possano dare una prospettiva adatta ad analizzare le dinamiche relazionali degli sprar di Sant'Alessio in Aspromonte e di Villa San Giovanni. I tre autori partono da tre cornici di riferimento in cui inseriscono i diversi ambiti di significato che può assumere la reputazione di una organizzazione: *l'awareness* (consapevolezza in termini delle emozioni e della percezione di osservatori esterni e *stakeholders* interni), *l'assessment* (considerando il giudizio espresso anche in relazione a

valutazioni, credenze e opinioni sull'organizzazione) e in ultimo l'*asset* (inteso come possibilità di costruire il patrimonio di risorse intangibile e/o finanziaria) (Barnett, Jermier e Lafferty, 2006, pp. 31-32; Lamboglia e D'Onza, 2013).

Mi sembra utile qui sottolineare il rilievo che ha nella scelta delle aziende e, quindi, nella proposta dei tirocini, il patrimonio simbolico degli enti gestori. In questo senso potrebbe essere utile ampliare lo scenario di ricerca in questa direzione: ad esempio, che tipo di rapporto esiste, se esiste, tra la possibilità che il datore di lavoro decida di proseguire il periodo di tirocinio con un contratto di lavoro e la determinazione dell'ente gestore a scegliere sempre imprese che rispondano al proprio patrimonio simbolico? Quanto gli operatori riescono a mantenere alto il livello di attenzione sulla relatività del loro patrimonio simbolico? E quanto riescono ad avere sempre presente che tra *social worker* e beneficiario la relazione di aiuto è sempre una relazione asimmetrica caratterizzata quindi da un differenziale di potere da dovere gestire e di cui essere responsabile?

Sul fronte degli altri due *cluster* usati per definire la reputazione di un'organizzazione (*l'awareness* e *l'assessment*) un altro punto che mi sembra utile sottolineare è come *l'équipe* nei progetti territoriali sprar sia di fatto il perno del lavoro di inclusione sociale: ogni professionista ha un ruolo e una funzione, e una buona comunicazione tra i componenti del gruppo di lavoro e il prendersi cura reciprocamente facilita l'implementazione di un rapporto di fiducia tra operatori, beneficiari, comunità e altri enti e istituzioni funzionali al percorso del migrante. Mi sembra, così, che l'importanza di mantenere rapporti di collaborazione all'interno e all'esterno del servizio sia una regola che tutti gli operatori intervistati hanno presente: al di là della preparazione tecnica questi professionisti sono persone in grado di assumere atteggiamenti tali da diventare catalizzatori di risorse e facilitatori di relazioni. Lo abbiamo visto nell'attenzione con cui decidono di accompagnare il beneficiario, il titolare dell'impresa e il tutor aziendale nel percorso di tirocinio.

Sono professionisti che vivendo situazioni *borderline* comprendono il valore della gestione efficace dei conflitti e della negoziazione con l'esterno perché, consapevoli del proprio ruolo di garanti, avvertono la responsabilità del proprio atteggiamento professionale. È solo però dove vi è anche impegno formativo (Tarsia, 2010) e questo dipende anche dal patrimonio simbolico dell'ente gestore in questa direzione, nonché una *leadership* democratica (Lewin, 1980), che riescono a mitigare gli attriti che possono nascere tra tirocinante e titolare dell'impresa, che riescono, attraverso il monitoraggio costante, a far emergere i conflitti prima che diventino problemi insormontabili. Probabilmente ancora c'è da lavorare

sulla connessione tra i vari progetti sprar territoriali e sulla formalizzazione della circolazione delle buone pratiche tra operatori delle diverse aree, nonché sulle strategie di fronteggiamento delle difficoltà che si incontrano. In questo senso potrebbe ancora essere utile approfondire tale questione incrociando il punto di vista di coloro che nei servizi territoriali si devono rapportare con i diversi operatori dei differenti sprar che insistono nella medesima area.

Mi sembra infine, che un altro aspetto interessante sia l'investimento in termini materiali e immateriale (Barberis e Boccagni, 2017; Tarsia, 2015) di questi operatori che, nella maggior parte dei casi, acquisiscono un atteggiamento proattivo e assertivo nei confronti del migrante, della comunità locale, delle aziende e degli operatori sociali degli altri enti: vivono situazioni di continuo cambiamento ma fanno di questa condizione un punto di partenza per incrementare le loro informazioni e le loro competenze in funzione di ciò che possono offrire al beneficiario ma riuscendo anche a prestare attenzione al dato di realtà. In questo senso si informano su altri programmi che possano permettere esperienze di formazione al di là di quelle offerte dal Ministero dell'Interno, fanno un'attenta analisi di contesto per conoscere le risorse disponibili (individuali e collettive), ampliano l'elenco delle aziende da coinvolgere come *stakeholders* nel progetto.

In sintesi queste prime osservazioni consentono di mettere a tema un processo di contaminazione tra profili professionali variamente pertinente all'educativo e al sociale, e di forme e culture organizzative inedite in grado di fronteggiare il quadro complesso descritto in premessa.

L'attivazione dei tirocini formativi non è semplicemente un'azione strumentale che richiede esclusivamente di possedere nozioni e conoscenze sulla normativa vigente e sugli strumenti di politica attiva del lavoro ma piuttosto è il frutto di un impegno di concertazione e di negoziazione imbastito dagli operatori dello Sprar e allargato ad altri attori sociali, da loro scelti in relazione al proprio patrimonio simbolico.

La costruzione della reputazione dell'ente gestore assume una valenza strategica nei percorsi di adattamento dei beneficiari al contesto e permette l'innescare di azioni di autodeterminazione da parte del soggetto e di *empowerment* da parte del servizio: maggiore è la credibilità dell'ente gestore e maggiore sembra essere il livello di fiducia nella comunità e nei datori di lavoro, questo permette che il migrante possa avere un accesso facilitato alle relazioni sociali esterne in virtù della garanzia offerta dai *social worker*, sia in termini di aiuto che di controllo. Tutto questo a parità di capacità di agire del migrante: condizione del tutto ipotetica che ci è servita, ricordiamo, per costruire delle ipotesi di lettura dell'agire degli

operatori e dei servizi. In realtà i percorsi dei migranti sono molto diversi e sono le loro risorse personali a fare la differenza, come abbiamo visto con la storia di Arthur, consentendo loro di farcela con, senza o nonostante l'aiuto dei servizi.

Rimane qui la consapevolezza che la facilitazione degli operatori deve comunque sempre rapportarsi con il proprio potere di ruolo e la complessità della relazione di aiuto, due fattori su cui non è possibile abbassare la guardia, sia in termini di formazione che di costruzione di senso e significato, nonché del proprio patrimonio simbolico, soprattutto in relazioni in cui l'asimmetria è un dato di realtà da non minimizzare.

Riferimenti bibliografici

- Adinolfi, R. e De Falco, S.E. Reputazione e performance nelle organizzazioni di volontariato. *Economia e diritto del terziario*. 2. 269-284. DOI:10.3280/ED2014-002004
- Ambrosini, M. (2005). *Sociologia delle migrazioni*. Bologna, Il Mulino.
- Ambrosini, M. (2001). *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- Anci, et al. (a cura di). (2017). *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*. Roma.
- Andreotti, S. (2014). Dai centri di accoglienza ad un sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. In: M. Omizzolo e P. Sodano (a cura di), *Migranti e territori. Lavoro diritti accoglienza*. Roma, Ediesse.
- Arrighetti, A. (2017). Flessibilità. In Ruta, G. e Schermi, M., a cura di, *Educare nel tempo dell'estraneità. Il lavoro educativo nelle urgenze della crescita contemporanea*. Milano, Franco Angeli.
- Augè, M. (2009). *Nonluoghi: introduzione a una antropologia della surmodernità*. Milano, Eleuthera.
- Baldoni E., et al (a cura di). 2017. *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*. Roma.
- Barberis, E. e Boccagni, P. (2017) *Il lavoro sociale con le persone immigrate. Strumenti per la formazione e la pratica interculturale nei servizi*. Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli.
- Barnett, M.L. et al. (2006). Corporate Reputation: The Definitional Landscape. *Corporate Reputation Review*. 9. 26- 38. DOI: 10.1057/palgrave.crr.1550012
- Bennett, M.J. (a cura di). (2015). *Principi di comunicazione interculturale. Paradigmi e pratiche*. Milano, Franco Angeli.
- Bourdieu, P. (2009). *Ragioni pratiche*. Bologna, Il Mulino.
- Busilacchi, G. (2011). Approccio delle capacità, teoria dell'azione e welfare state. in M. Paci e E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*. Bologna, Il Mulino.
- Camarlinghi, R. e D'Angela, F. (2007). Sulle tracce di una nuova visione di cambiamento. Oltre l'immaginario fondativo del lavoro sociale. *Animazione sociale*, 6/7,18-28.
- De La Torre, I. (2006). Il fondamento sociale del terzo settore. *Sociologia e politiche sociali*, 1, 153-170. DOI: 10.1400/68844

- Di Lernia, F. (2008). *Ho perso le parole. Potere e dominio nelle pratiche di cura*. Molfetta (BA), La Meridiana.
- Donati, PP. e Solci, R. (2015). Misurare l'immateriale: il caso dei beni relazionali. *Sociologia e ricerca sociale*, 108, 13-32. DOI: 10.3280/SR2015-108002
- Donati, PP. (2011). Il valore sociale aggiunto delle relazioni sociali. *Sociologia e Politiche Sociali*, 1, 9-22. DOI: 10.3280/SP2011-001002
- Ekman, P. e Friesen, W. V. (1969). Nonverbal Leakage and Clues To Deception. *Psychiatry*, 32, 88-105.
- Elia, A. (2013). *Rifugiati in Calabria. Risposte locali a disuguaglianze globali*. Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Emler, N. (1994). La réputation sociale. Moscovici, S. *Psychologie sociale des relations à autrui*. Paris. Nathan. 119-139.
- Faso, G. e Bontebelli, S. (2017). *Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico*. Firenze, Cesvot.
- Folgheraiter, F. (2011). *Fondamenti di metodologia relazionale: La logica sociale dell'aiuto*. Trento, Erickson.
- Folgheraiter, F. (2006). *La cura delle reti. Nel welfare delle relazioni (oltre i piani di zona)*. Trento, Erickson.
- Folgheraiter, F. (2000). Reciprocità e lavoro sociale: la via relazionale al benessere. *Sociologia e politiche sociali*, 2, 119-153.
- Galtung, J. (2010). *A theory of conflict. Overcoming Direct Violence*, Porto (Portugal). TUP
- Giddens, A. (1979). *Nuove regole del metodo sociologico*. Bologna, Il Mulino.
- Lamboglia, R. e D'Onza, G. (2013). Un modello di gestione del rischio reputazionale. Dall'identificazione al fronteggiamento. *Management control*, 3, 7-34. DOI: 10.3280/MACO2013-003002
- Lewin, K. (1980). *I conflitti sociali: saggi dinamica di gruppo*. Milano, Franco Angeli.
- Melchionda, U. (2016). Il sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo. In: Centro studi e ricerche Idos, a cura di, *Dossier statistico Immigrazione*. Roma.
- Michael L., et. al. (2006). Reputation: The Definitional Landscape. *Corporate Reputation Review*, 9, 26-38.
- Moro, G. (2014). *Contro il non profit, ovvero, Come una teoria riduttiva produce informazioni confuse, inganna la opinione pubblica e favorisce comportamenti discutibili a danno di quelli da premiare*. Milano, Laterza.
- Nonnis, M. (2007). I valori professionali e le culture organizzative. *Risorsa uomo*, 2, 193-208. DOI: 10.1400/92266
- Omizzolo, A. e Sodano, P. (2015). *Migranti e territori. Lavoro diritti accoglienza*. Roma, Ediesse.
- Paci, M. e Pugliese, E. (a cura di) (2011). *Welfare e promozione delle capacità*. Il Mulino, Bologna.
- Papadopoulos, R.K. (2015). Trauma e processi di resilienza. Un approccio psicosociale. *Prospettive sociali e sanitarie*, 2, 6-9.
- Pizzorno, A. (2006). Capitale sociale, reputazione, visibilità. *Sociologia del lavoro*. 104. 236-259.
- Prandini, R. (2002). La sperimentazione dell'educatore familiare nella provincia di Bologna. Cultura dei servizi relazionali e processi di implementazione di un welfare societario possibile. *Sociologia e politiche sociali*, 3, 95-132.
- Quarta, E. (2006). *Un'istituzione totale dei giorni nostri: i centri di "accoglienza" e di "permanenza temporanea": un'indagine sul campo*. Milano, Guerini.
- Raineri, M.L. (2001). Lavoro d'équipe e lavoro di rete nel welfare mix. Differenti stili di interazione e di coordinamento. *Sociologia e politiche sociali*. 3, 69-80.

- Sclavi, M. (2003). *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*. Milano, Mondadori Bruno.
- Schutz, A. (1974). *La fenomenologia del mondo sociale*. Bologna, Il Mulino.
- Sennett, R. (2004). *Rispetto*. Bologna, Il Mulino.
- Servizio centrale (a cura di) (2017). *Sprar. Manuale unico di rendicontazione*. Roma.
- Servizio centrale (a cura di) (2015). *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*. Roma.
- Simmel, G. (1989). Excursus sullo straniero. in id, *Sociologia*, Torino. edizioni di Comunità, 580-599.
- Tarsia, T. (2015). Inventare i servizi Sprar nell'area dello Stretto: una ricognizione critica. in M. Colombo (a cura di). *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB*. Milano. Vita e Pensiero, 155-166.
- Tarsia, T. (2010). *Aver cura del conflitto. Migrazioni e professionalità sociali oltre i confini del welfare*. Milano, Franco Angeli.
- Tarsia, T. (2009). *Educare lo sguardo Esperienze e proposte formative sull'osservazione nelle scienze sociali*. Roma, Aracne.
- Tavolo di coordinamento nazionale (a cura di) (2016). *Piano di accoglienza 2016*. Roma.
- Triulzi, A. (2014). Persone migranti. Respingere, differenziare, integrare: e s e cominciassimo ad ascoltare. In: E. Diodato e F. Guazzini (a cura di). *La guerra ai confini d'Europa. Incognite e prospettive mediterranee per l'Italia*, Roma, Carocci.
- Viel, G. (2015). *Servizio sociale e complessità*. Santarcangelo di Romagna (RN). Maggioli.
- Zanfrini, L. (2016). *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*. Roma-Bari. Laterza.
- Weber, M. (1980). *Economia e società*. Vol. I, *Teoria delle categorie sociologiche*. Torino. Edizioni di Comunità.
- Weick, K. (1993). *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*. Milano, Isedi.
- Weick, K. (1997). *Senso e significato nell'organizzazione*. Milano, Raffaello Cortina.

Le famiglie e i nuovi strumenti di protezione sociale: il welfare aziendale

di Alessandra Vincenti*

Sommario

L'articolo si focalizza sull'introduzione in Italia del welfare aziendale nel quadro dei processi di mutamento del sistema di welfare che a partire dagli anni Novanta è chiamato a far fronte ai nuovi rischi sociali cui sono esposte le famiglie.

Ricostruendo sinteticamente il quadro legislativo che ne ha promosso la diffusione, l'autrice intende fare emergere le peculiarità del welfare aziendale in un sistema di piccole imprese e di aumento della contrattazione territoriale.

Lo scopo è quello di far luce sia sulle opportunità offerte dal welfare aziendale che sui rischi di accentuazione dei dualismi territoriale, settoriale, relativo alle dimensioni aziendali e alla rinuncia all'universalismo.

Parole chiave: Welfare aziendale – Responsabilità sociale d'impresa – Nuovi rischi sociali – Privatizzazione – Diseguaglianza – Societing

Classificazione JEL: I38

Families and the new tools of social protection: the corporate welfare

Abstract

The paper focuses on the introduction in Italy of corporate welfare in the context of the change of welfare system that since the Nineties is called to cope with the new social risks to which families are exposed.

By synthetically reconstructing the legislative framework that has promoted its diffusion, the author intends to bring out the peculiarities of corporate welfare in a system of small businesses and the increase of territorial bargaining.

The aim is to shed light both on the opportunities offered by the corporate welfare and on the risks of accentuating the territorial, sectorial dualism related to company size and the renunciation of universalism.

Keywords: Corporate welfare – Corporate responsibility - New social risks – Privatization- Inequality - Societing

Jel classification: I38

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Filosofia e Beni culturali dell'Università Ca' Foscari Venezia. E-mail: alessandra.vincenti@unive.it

Introduzione. I bisogni delle famiglie si somigliano tutti, ma ogni famiglia risponde a questi bisogni a suo modo

Nel quadro di revisione dei modelli di welfare, mi è parso utile adattare all'oggi il famoso incipit dell'opera di Tolstoj "Anna Karenina". Se da una parte i nuovi rischi a cui possono andare incontro le famiglie sono riconducibili a processi simili nei paesi che avevano sviluppato – seppur secondo modelli differenti – un sistema di welfare con diversi gradi di universalità, sempre più condivisa oggi è l'idea che i bisogni trovino una risposta più soddisfacente su un piano individuale per quello che viene spesso identificato come lavoratore-consumatore (a partire dalla posizione lavorativa delle persone e dall'esercizio della libertà di scelta).

La distanza tra i cambiamenti strutturali che investono i diversi modelli di welfare e l'enfasi sull'individuo apre uno spazio a contraddizioni e al rischio dell'aumento della disegualianza. Uno degli aspetti da considerare – come vedremo poi – è l'accesso ai servizi o ai diversi strumenti di sostegno al reddito, accesso che implica una complessità che necessiterebbe di una informazione e una comprensione dei processi in corso (nonché dell'impatto che questi possono produrre sia su un piano individuale che collettivo) che riesca a raggiungere proprio le persone più vulnerabili. Del resto, lo stesso principio dell'attivazione – cardine della progressiva condizionalità introdotta per l'accesso alle politiche sociali – porta con sé questa distorsione.

Ma innanzitutto per comprendere come i bisogni delle famiglie siano profondamente cambiati a seguito di processi tra loro collegati, occorre inserire questi mutamenti in un quadro di più lungo periodo. Parlare di bisogni crescenti o mutati a partire dalla crisi del 2008 lascia sullo sfondo trasformazioni che vengono da più lontano, cioè dalla messa in discussione del welfare state sia come causa di aumento della spesa pubblica, sia come impedimento al dispiegarsi del mercato, creando anche un rischio di dipendenza dei cittadini dal welfare stesso. Dalla Gran Bretagna thatcheriana questa idea ha coinvolto gradualmente gli altri paesi europei. E se per alcuni autori (Gallino, 2012) questi cambiamenti hanno dato avvio al processo che porterà alla grande crisi del 2008, nell'intreccio con i nuovi rischi sociali che caratterizzano la transizione verso una società post-industriale (Taylor-Gooby, 2004) nella quale sembra essere venuta meno la convergenza tra crescita economica e protezione sociale, il 2008 ha rappresentato una sorta di tempesta perfetta.

Dal 2012 in poi, quando la prima fase della crisi dei debiti privati ha lasciato il posto alla seconda fase, quella della crisi dei debiti pubblici, le

proposte e i cambiamenti in tema di politiche sociali si sono susseguiti. Queste trasformazioni non possono essere lette solo come la risposta alla difficoltà degli stati di far fronte alla spesa sociale, bensì vanno inserite nel quadro di una proposta di costruzione di un sistema di welfare che vede la partecipazione dei soggetti privati, soprattutto le aziende, e che produce «un irrobustimento delle sfere del mercato e delle associazioni intermedie nel campo della protezione sociale» (Jessoula, 2017, p. 9). Semmai la crisi ha accelerato alcuni processi, sia sul piano del *policy making* che delle relazioni industriali, iniziati almeno vent'anni prima.

L'approdo al welfare aziendale non è una novità assoluta, perché in esso ritroviamo esperienze che si erano sviluppate prima della nascita del welfare pubblico: da una parte l'impegno di alcune aziende nel fornire servizi ai lavoratori¹; dall'altra il mutualismo che aveva informato l'azione dei nascenti sindacati a cavallo del XIX e XX secolo.

Secondo la definizione del dizionario Adapt (2017), il welfare aziendale può essere considerato come un insieme di servizi e prestazioni erogati ai lavoratori, inizialmente per iniziativa unilaterale e volontaria del datore di lavoro (attualmente, come vedremo, attraverso la contrattazione e la co-progettazione di un piano di welfare aziendale). Normativamente e concettualmente, il welfare aziendale è stato considerato come l'evoluzione del welfare di fabbrica (o welfare di impresa), dato dall'insieme delle misure di natura sociale introdotte dall'imprenditore in un'ottica paternalista e tipico della fase di crescita dell'industria italiana, precedendo il welfare pubblico.

Nel dibattito attuale e nella pubblicistica per welfare aziendale viene intesa la gestione integrata dell'insieme di tutte le iniziative e servizi che le aziende mettono a disposizione, sia per autonoma decisione che per accordo con le rappresentanze sindacali, per rispondere alle esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie nei campi più vari, dall'assistenza sanitaria alla necessità di cura dei figli o di familiari, dall'accesso al credito, al tempo libero.

Il modello del welfare aziendale rimanda quindi ad esperienze che hanno accompagnato lo sviluppo del capitalismo, ma intende anche rispondere a rischi sociali inediti (fino ad includere le attività ricreative che promuovono il benessere dei lavoratori). Non è però secondario che questo cambiamento venga introdotto dopo che l'esperienza del welfare pubblico ha rappresentato l'applicazione di diritti sociali riconosciuti a livello

¹ Il caso italiano, e soprattutto l'analisi sociologica del welfare aziendale, non può prescindere dall'esperienza olivettiana.

costituzionale e dato forma ad aspettative condivise la cui delusione rischia di mettere in crisi i nessi sociali² e aumentare l'incertezza. Dopo anni di marginalizzazione dei sindacati, uno degli elementi portati a sostegno del welfare aziendale è quello di rimettere al centro la contrattazione sulle condizioni di lavoro, a partire dal salario (seppur a livello territoriale e aziendale), superando la tendenza verso l'individualizzazione e la disintermediazione, processi che sembrano aver contribuito ad una "paralisi progettuale" dovuta alla «impossibilità strutturale di stabilire nessi efficaci e duraturi tra un progetto e la sua realizzazione, giacché le condizioni in cui il progetto dovrebbe realizzarsi sono instabili e imprevedibili» (Signorelli, 2016, p. 31).

Se la contrattazione nazionale si è indebolita, i sindacati possono svolgere un ruolo a livello decentrato laddove il welfare aziendale che diventa oggetto di accordi sindacali territoriali o aziendali gode di leve fiscali e contributive in grado di incentivarne fortemente l'adozione³.

In «una società dove le reti sostituiscono le strutture» (Bauman, 2010, p. 36), il welfare aziendale è di fatti "la novità del momento", sia per le grandi aziende che spingono per sostituire la premialità con il welfare (grazie ai vantaggi fiscali che ne derivano), sia per le piccole e medie imprese⁴ che – in una prospettiva di integrazione del welfare contrattuale e/o comunitario –

² Castel sottolinea come la sicurezza fornita dallo Stato abbia liberato l'individuo dalla dipendenza da tutte le comunità intermedie così che l'effetto perverso è stato quello di aver accentuato l'individualizzazione (Castel, 2004, p. 60), contribuendo alla crescita dell'insicurezza sociale che non è unainsicurezza collettiva, bensì di individui che «non hanno in comune nient'altro che la condizione di una stessa mancanza» (Castel, 2004, p. 40). Negli anni Ottanta si comincia infatti ad osservare come il welfare state rischi di essere la vittima del proprio successo e come la sicurezza da esso garantita abbia contribuito a minare la solidarietà sociale (Einhorn e Logue, 2003, pp. 31-32).

³ Come specificato nella Circolare N.28/E dell'Agenzia delle Entrate (15 giugno 2016), in base all'articolo 51 del D.lgs n. 81 del 2015 – concernente la "disciplina organica dei contratti di lavoro" – gli agenti negoziali legittimati alla sottoscrizione degli accordi sono individuati "salvo diversa previsione ... nelle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e nelle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero nella rappresentanza sindacale unitaria". L'espressa menzione dei contratti aziendali o territoriali esclude dall'agevolazione gli elementi retributivi premiali erogati in attuazione di accordi o contratti collettivi nazionali di lavoro ovvero di accordi individuali tra datore di lavoro e prestatore di lavoro.

⁴ Senza sottacere che il welfare aziendale rischia di accentuare la distanza tra chi è fuori e chi è dentro il mercato del lavoro, soprattutto laddove il welfare aziendale diventa sostitutivo del welfare pubblico, impoverendone l'offerta di servizi per coloro che non accedono a forme alternative.

possono partecipare alla costruzione di reti territoriali che tengano insieme sia gli attori privati che i servizi pubblici.

Se nel dibattito sul welfare aziendale spesso viene pronunciata la frase che occorre “far crescere la cultura del welfare”, dovremmo per questo riflettere sull’orientamento politico che accompagna la diffusione di questo modello e quindi le aspettative di chi l’ha promosso.

In questo breve saggio cerco di presentare il perché si parli così tanto del welfare aziendale (e si è assistito ad un’accelerazione della sua diffusione negli ultimi due anni) e quali possono essere i rischi che comporta la sua adozione, rischi da considerare sia sul piano individuale che collettivo, a fronte delle opportunità sottolineate da chi ha promosso la sua introduzione in Italia e che negli ultimi anni ha realizzato indagini, organizzato convegni, prodotto materiali informativi⁵.

All’interno del dibattito più ampio sul secondo welfare, è rilevante verificare se il welfare aziendale sia integrativo e/o complementare rispetto al welfare pubblico o se può arrivare ad essere sostitutivo rispondendo a bisogni che in Italia sono ancora negletti oppure che fanno riferimento a modelli di consumo che considerano alcuni bisogni indispensabili nell’ottica del *well-being* dei lavoratori⁶.

Questi aspetti sono molto dibattuti nell’ottica di un’organizzazione aziendale che tenga conto anche delle opportunità derivanti dallo *smartworking*, spesso posto in relazione con il welfare aziendale: maggiore produttività e *retention* (ovvero motivazione e fidelizzazione dei lavoratori ad alta professionalizzazione) sono le parole-chiave per cui il welfare

⁵ Molte sono le indagini curate dalle associazioni di categoria, dai *provider* di welfare aziendale e da gruppi assicurativi che nella diffusione del welfare aziendale sottolineano gli aspetti di opportunità per imprese e lavoratori. Il linguaggio è quello della produttività, della competitività, del benessere del lavoratore, della *retention* e del contenimento dei costi. Si tratta di indagini che forniscono dati interessanti, ma non si può dimenticare che i committenti sono spesso parte in causa perché interessati a fornire servizi o consulenze alle imprese per la definizione dei piani di welfare.

⁶ Il welfare aziendale prevede attività in merito alla cultura, ricreazione e tempo libero. Il significato di welfare si allarga quindi fino ad includere consumi che vengono considerati importanti per il benessere delle persone: rispetto alle biblioteche e al cinema di olivettiana memoria, o alle colonie estive della Falck, qua si intende un aumento della possibilità di spesa che va dall’acquisto di libri su Amazon alla vacanza che «possiamo senz’altro affermare che ... occupa attualmente un posto primario tra le scelte di consumo degli italiani» (Savelli, 1998, p. 265). Il welfare aziendale diventa così una delle fonti di finanziamento del consumo turistico, fonti che «dalle rendite, prima agricole poi di capitale, ... si spostano su salari e stipendi, o, comunque, su redditi correnti derivanti dall’attività dell’individuo» (Savelli, 1998, p. 114).

aziendale viene propagandato come economicamente profittevole e promosso dalle aziende e dalle associazioni di categoria⁷.

In questo caso mi concentro sull'Italia anche se il *corporate welfare* è al centro di un crescente dibattito nel mondo anglosassone (Reich 2008; Farnsworth 2012) perché utilizzando soprattutto la leva fiscale della detraibilità dei costi in ambito aziendale e occupazionale, le agevolazioni beneficiano unicamente chi ha la fortuna di essere occupato in imprese e/o in settori che offrono tutele addizionali. Più in generale il dibattito sul *corporate welfare* si intreccia sia con il tema del rapporto di potere tra il lavoro e le aziende, che con quello della crescente disuguaglianza che caratterizza questa fase storica e che potrebbe aumentare laddove i modelli di welfare si trasformino invertendo la tendenza verso l'universalismo.

Se i bisogni delle famiglie sono sempre gli stessi, per le famiglie escluse dal welfare aziendale ad una minore capacità di spesa potrà sommarsi una più ristretta disponibilità di servizi (talvolta anche più costosi o di minore qualità), non dimenticando che il costo per le casse pubbliche del welfare aziendale ricadrà su tutte le famiglie.

1. Il lungo cammino verso il welfare aziendale

1.1 Il welfare aziendale e la vocazione sociale delle imprese

La crisi del 2008 ha rappresentato forse il più drammatico passaggio della trasformazione del sistema di protezione sociale così come si era sviluppato nell'età che Robert Reich (2008) ha definito "non proprio dell'oro", ovvero i cosiddetti trent'anni gloriosi seguiti alla fine del secondo conflitto mondiale. Da allora si è innescato un processo di trasformazione

⁷ Senza dimenticare che intorno al welfare aziendale è accresciuto il mercato in termini di consulenza fiscale, organizzativa, di strutturazione di servizi. L'introduzione recente del welfare aziendale non permette una valutazione della sua efficacia basata su tendenze consolidate e la sua promozione è per lo più affidata alle associazioni di categoria e alle società di servizi. In merito è interessante segnalare la ricerca realizzata dal Censis per conto di Eudaimon (società di servizi che offre anche consulenza nel campo del welfare aziendale) che mette in guardia dal "*downgrading* del welfare aziendale" che sempre più offre voucher per acquisti piuttosto che forme di integrazione alla previdenza e sanità pubbliche. Nello specifico il Censis mette in guardia «dalla rincorsa verso la moltiplicazione di benefit magari attrattivi nell'immediato, ma che né attivano accumulazione intertemporale di risorse per mutualizzare i rischi, né alleviano i lavoratori dal peso delle incombenze familiari per colmare i vuoti della rete di protezione sociale» (2018, p. 6).

del welfare che vede oggi il welfare aziendale come lo stadio ultimo dell'evoluzione di questo processo.

Se ci focalizziamo sull'Italia, vediamo che il sistema di welfare si è tradizionalmente basato su due istituzioni: lo Stato e la famiglia⁸ e quindi, per parlare di welfare aziendale, occorre innanzitutto vedere come è cambiata la costruzione del welfare-mix che, accanto a Stato e famiglie, attribuisce un ruolo alle imprese a partire dallo sviluppo negli anni Novanta dei pilastri privati previdenziale (Natali e Stamatì, 2013) e sanitario (Pavolini e Neri, 2013).

Il welfare aziendale viene spesso inteso e praticato come articolazione interna della responsabilità sociale di impresa perché, nel legame tra imprese e bisogni dei lavoratori, mette l'accento sulla produttività ed efficienza delle imprese per garantire i diritti sociali dei lavoratori e delle loro famiglie (Pavolini-Ascoli-Mirabile, 2013). Questa è la declinazione data nel Libro Verde "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese" della Commissione Europea (18 luglio 2001)⁹. Il Libro Verde promuove la responsabilità delle imprese nel settore sociale parlando di approccio che integra gli aspetti finanziari, commerciali e sociali, elaborando in tal modo una strategia di lungo periodo che – secondo la Commissione – minimizza i rischi collegati alle incertezze. Il documento ha un'ottica produttivista, che prevede l'inclusione attiva al fine di sostenere la crescita economica. Produttività e competitività, accompagnate alla partecipazione responsabile dei lavoratori, sono parole-chiave anche per analizzare lo sviluppo del welfare aziendale¹⁰. L'altra

⁸ Da un'ottica di genere dovremmo dire sul lavoro di cura delle donne. Non è un caso infatti che uno dei cambiamenti che ha costretto a rivedere certi equilibri tra queste due istituzioni è dovuto alla femminilizzazione del mercato del lavoro e che oggi, in qualche modo, il ruolo delle donne venga supportato ma senza superare una divisione sessuata che attribuisce alle donne il ruolo di *caregiver* anche nella formulazione delle politiche pubbliche che vanno dall'anticipo pensionistico al bonus *baby sitting* alternativo e non integrativo al congedo parentale.

⁹ «Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo "di più" nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate. ... L'applicazione di norme sociali che superano gli obblighi giuridici fondamentali, ad esempio nel settore della formazione, delle condizioni di lavoro o dei rapporti tra la direzione e il personale, può avere dal canto suo un impatto diretto sulla produttività. Si apre in tal modo una strada che consente di gestire il cambiamento e di conciliare lo sviluppo sociale e una maggiore competitività.»

¹⁰ Produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione sono da anni le parole chiave delle intese tra parti sociali e le ritroviamo anche nell'accordo sulle Linee programmatiche per la crescita e la produttività e della competitività in Italia, firmato dalle associazioni datoriali e quelle sindacali (ad eccezione della CGIL) in data 16 novembre

parola-chiave è “accrescere il potere di acquisto dei lavoratori”: in un’epoca di contenimento dei salari, si pensa di sostituire gli incrementi salariali (o il salario aggiuntivo collegato alla produttività) con quello che viene definito “credito welfare” che non può essere trasformato in denaro, ma deve essere utilizzato per acquistare beni e servizi.

Mettendo poi l’accento sulla ricaduta sociale della *Corporate responsibility*, «la protezione sociale (purché modernizzata) doveva essere vista come “fattore produttivo” e non più come un costo» (Ferrera 2013, p. 7). Ne esce così modificata la rappresentazione del welfare considerato a quel punto come strumento funzionale all’economia e alla competizione internazionale che a partire dagli anni Novanta sfida il sistema produttivo europeo, più che la risposta ai bisogni sociali delle persone e delle famiglie.

Alla luce quindi di una trasformazione del welfare mix che include sempre più le imprese, la diffusione del welfare aziendale potrebbe anche significare il trasferimento se non una privatizzazione di compiti un tempo affidati allo Stato.

In questo quadro di trasformazione, il welfare aziendale non è solo uno strumento utile per perseguire gli obiettivi di una maggiore produttività e competitività, bensì diventa anche uno strumento di legittimazione – così come la responsabilità sociale d’impresa – dell’azione delle aziende in una fase in cui la crisi fa pendere il potere contrattuale dalla loro parte.

Nel quadro della *Corporate responsibility*, il welfare aziendale può così assumere anche un valore reputazionale per le aziende, una sorta di certificazione nei confronti degli *stakeholders* delle aziende stesse. Questo passaggio non produce conflitto, restituendo l’immagine di una situazione pacificata che vede la partecipazione dei lavoratori e include associazioni e sindacati, ma deresponsabilizza lo Stato nella fornitura dei servizi (Stato che però si assume gli oneri – sotto forma di minore gettito fiscale – del welfare aziendale) lasciando i giochi alla contrattazione. Le aziende ampliano così la loro area di consenso con i lavoratori che vengono a dipendere per un numero maggiore di istanze e bisogni dal loro lavoro¹¹.

2012. Questo accordo è considerato uno snodo nel percorso verso il welfare aziendale. Da ricordare in merito un secondo accordo interconfederale firmato il 14 luglio 2016 (questa volta sottoscritto anche dalla CGIL) per l’attuazione del Decreto interministeriale del 25 marzo 2016 che disciplina le agevolazioni per i premi di risultato oggetto di accordi sindacali o territoriali (Regalia, 2016, p. 513) e dà attuazione a quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2016.

¹¹ Daniele Grandi (2014, p. 7), andando ad indagare le origini del welfare aziendale, scrive che «è durante il fascismo che si afferma definitivamente il welfare aziendale come strumento per aumentare la produttività e per contrastare la conflittualità operaia (quindi in

Anche il linguaggio adottato riflette questo passaggio che lascia sullo sfondo i diritti sociali per arrivare a parlare di welfare (sempre più spesso di *well-being*) dei singoli lavoratori e delle loro famiglie, quantificandolo e monetizzandolo (“Quanto welfare può spendere in un anno il lavoratore dell’azienda x?” è un’espressione molto diffusa tra gli attori impegnati nella promozione del welfare aziendale).

In proposito Jessoula (2017, p. 10) sottolinea come welfare possa essere una “pro-parola”, ovvero un termine che assume automaticamente un’accezione positiva e per questo diventa oggetto di attenzione da parte delle imprese e delle istituzioni finanziarie, ma anche dei sindacati e dei partiti oltre che dei lavoratori. L’essere messo in relazione con il *wellness* poi arriva ad interrogare gli stili di vita con due possibili impatti. Innanzitutto il venire meno del confine tra vita lavorativa e vita privata dei lavoratori (i cui consumi diventano oggetto di contrattazione), ma anche di un processo che vede premiare o meno scelte individuali¹². Tendendo a sostituire sempre più aumenti salariali e premi in denaro, il welfare aziendale fidelizza o vincola (a seconda della prospettiva) sempre più il lavoratore che viene a dipendere dal proprio lavoro.

Inoltre, nonostante la *privacy* nell’utilizzo del welfare aziendale sia una questione che alcuni *provider* si sono posti, l’avvio di un piano di welfare aziendale passa per un monitoraggio dei bisogni e degli orientamenti di

una logica più economicistica che paternalistica). All’interno dell’economia corporativa promossa in quegli anni, il cui obiettivo dichiarato è il superamento della contrapposizione tra capitale e lavoro, accanto all’Opera nazionale dopolavoro, nata nel 1925 con il compito specifico di organizzare il tempo libero delle masse popolari, viene chiesto alle aziende un impegno concreto nella stessa direzione. A tal fine, e vista anche la necessità del consenso politico e di nuove procedure di controllo sugli operai da parte delle istituzioni e dei grandi gruppi industriali, si arriva a una riscoperta, in chiave totalmente nuova e più moderna, del paternalismo ottocentesco gettando le fondamenta di quello che sarà il welfare aziendale italiano del XX secolo».

¹² Del resto indagini ci dicono che vengono preferiti uomini sposati considerati più responsabili e, ovviamente, donne senza figli. Chi scrive ha assistito ad una telefonata tra medico e paziente in cui la paziente chiedeva un certificato medico che giustificasse la sua assenza senza che da questo risultasse che era dovuta ad una procedura di fecondazione assistita. Al di là della nota esperienziale, il cui ricordo peraltro è riemerso quando un sindacalista mi ha parlato di una proposta di copertura tramite fondi dell’ente bilaterale per l’accesso alle tecniche di fecondazione assistita, non è secondario riflettere sugli aspetti di rischio della violazione della *privacy* rispetto alle scelte compiute nella propria sfera privata (che rimanda a pratiche ben conosciute come le dimissioni in bianco). Rischio che potrebbe allargarsi ad altre aree di scelta (dove si acquista, quali libri si leggono, dove si va fare le vacanze, ecc.). Ci sono pacchetti di welfare aziendale che coprono i pellegrinaggi senza specificare la meta: nel caso la destinazione scelta fosse La Mecca?

consumo dei lavoratori che vengono coinvolti in un processo partecipativo (anche se la forma della rappresentanza può essere discrezionale e orientata dall'impresa). Una delle parole d'ordine è infatti quella della co-progettazione, ma non è trascurabile che in questo processo venga posto l'accento sul consumo con uno *shift* da lavoratore a consumatore, perché è evidente l'interesse degli erogatori a fare in modo che i lavoratori impieghino il welfare aziendale acquistando i loro beni e servizi (del resto il welfare aziendale deve essere necessariamente speso entro un tempo fissato, pena la sua perdita¹³).

1.2 Il welfare aziendale e i nuovi rischi sociali

Il dibattito sul welfare aziendale costituisce il più recente tassello di un processo che ha avuto inizio in Italia negli anni Novanta, da quando il discorso pubblico ha cominciato ad interrogarsi sulla sostenibilità finanziaria del sistema di welfare.

Ma la spesa pubblica e l'indebitamento crescente non sono la sola ragione della necessità di modificare il welfare-mix. Il coinvolgimento di attori privati viene ritenuto più adatto – anche perché apre alla libertà di scelta aumentando l'offerta – a rispondere ai nuovi rischi sociali che corrono le persone e le famiglie, rischi derivanti anche da una pluralità di preferenze e di modelli familiari che esprimono bisogni nuovi.

Proprio i cosiddetti “nuovi rischi sociali” (Taylor-Gooby, 2004) costituiscono una sfida al welfare state fin da prima dello scoppio della crisi del 2008 e derivano da fenomeni ormai ben noti e presenti in tutti i paesi europei.

Innanzitutto la femminilizzazione del mercato del lavoro ha comportato una crescita dei bisogni di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, soprattutto in un paese in cui è ancora diffusa l'idea che l'attività di cura sia appannaggio delle donne, tenendo conto che in generale nei paesi mediterranei il dover prendersi cura costituisce un rischio maggiore per le donne con impieghi meno qualificati (e quindi anche con salari più bassi; Taylor-Gooby, 2004, p. 3)¹⁴.

¹³ Questo aspetto dovrebbe anche aprire una riflessione sulla perdita progressiva della capacità di risparmio delle famiglie puntualmente segnalato dalla Banca d'Italia nella redazione della sua relazione annuale.

¹⁴ Come riportato nel Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (a cura dell'Ispettorato del lavoro), nel corso del 2016 il

Il secondo processo riguarda le tendenze demografiche consolidate da anni che vedono un innalzamento del tasso di vecchiaia; un tasso di natalità troppo basso per garantire la sostituzione; una crescita di patologie che hanno bisogno di assistenza socio-sanitaria. Il progressivo invecchiamento della popolazione da una parte provoca l'aumento della spesa pubblica per previdenza e sanità; dall'altra incrementa i bisogni di *long term care* rendendo sempre più urgente il ricorso a forme di welfare integrative o supplementari laddove l'azione pubblica concentra la spesa nelle indennità di accompagnamento¹⁵. Si tratta di una sfida demografica finora poco affrontata dal welfare pubblico rispetto alla quale il welfare aziendale può costituire un fattore di integrazione (qualora si aggiunga), ma anche di sostituzione, se nel tempo le risorse per sanità, previdenza, assistenza sociale vengono progressivamente ridotte. Questo processo peraltro acuisce i carichi di cura che si riflettono sulle entrate delle famiglie (sia per le spese da sostenere che per la difficoltà di far conciliare lavori *full time* con carichi crescenti e complessi di cura) e sull'aumentato rischio di povertà.

Una terza area di rischio riguarda il mercato del lavoro e la sua progressiva flessibilizzazione ed i cambiamenti relativi alla discontinuità lavorativa, al contenimento dei salari, così come il peso crescente della estrazione socio-economica sulle carriere delle nuove generazioni. Considerando le maggiori difficoltà che le donne incontrano nell'accesso al mercato del lavoro, nella permanenza nel mercato e i differenziali salariali, sarebbe ulteriormente utile indagare se l'affermarsi del welfare aziendale acuirà la disegualianza di genere. Se da una parte infatti il welfare aziendale ha trovato nei servizi alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro lo spazio di ingresso nelle aziende, la frammentarietà delle carriere

numero complessivo di dimissioni e risoluzioni consensuali convalidate dalle ex Direzioni territoriali del lavoro è stato pari a n. 35.003, con un incremento del 12% rispetto al 2015: le dimissioni e le risoluzioni consensuali hanno in larga parte riguardato le lavoratrici madri (n. 27.443, a fronte di n. 25.620 nell'anno 2015), con una percentuale pari al 78% dei casi. Si evidenzia inoltre che nella maggior parte dei casi (n. 32.650, pari a oltre il 93% delle dimissioni/risoluzioni convalidate) si tratta di lavoratori e lavoratrici che rivestono le qualifiche di impiegato (n. 15.541) e operaio (n. 17.109). Appaiono particolarmente rilevanti, altresì, le motivazioni riconducibili alla difficoltà di conciliare il lavoro e le esigenze di cura della prole, pari complessivamente a n. 13.854 (con un incremento di oltre il 44% rispetto a quelle rilevate nel 2015, pari a n. 9.572), riferite prevalentemente alle lavoratrici (n. 13.521, a fronte di n. 333 dimissioni convalidate relative ai lavoratori).

¹⁵ Stanno per questo nascendo *provider* specializzati in servizi domiciliari (badanti, baby-sitter e colf) che coprendo l'intero territorio nazionale permettono di far inserire questi tipi di servizi nei portali di welfare aziendale.

lavorative delle donne sono in contraddizione con un modello che lega allo stato di occupazione l'accesso ai servizi.

Infine, un rischio che ha molto a che fare con il dibattito sul welfare aziendale è quello relativo alla privatizzazione del welfare che può comportare nuovi rischi, in particolare quando la regolamentazione degli standard nella fornitura privata è inefficace.

Riferendoci specificamente all'Italia, è necessario tenere conto del contesto istituzionale che fa riferimento al mercato del lavoro e alle relazioni industriali. La domanda di lavoro si concentra in settori a basso tasso di valore aggiunto e la struttura produttiva è fatta di piccole e medie imprese.

Quali sono quindi le opportunità e i vincoli derivanti dalla specificità italiana del sistema di imprese in merito alla modifica del *welfare mix* e al ruolo che può essere ricoperto dai servizi privati?

2. Il cammino legislativo italiano verso il welfare aziendale

2.1 Dalla detassazione del lavoro straordinario alla detassazione della produttività: le risposte alla grande crisi per gli insider del mercato del lavoro

Nel 2008, allo scoppio della crisi, fu varato il Decreto-legge 27 maggio 2008 n. 93, non a caso denominato "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie". All'art. 2 sono state introdotte *Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro* e in particolare al comma c) si prevede una tassazione del 10% "in relazione a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa". I redditi che ne derivano non concorrono ai fini fiscali e della determinazione della situazione economica equivalente alla formazione del reddito complessivo del percipiente o del suo nucleo familiare entro il limite massimo di 3.000 euro. Questo decreto mette fine alla possibilità dei datori di lavoro di corrispondere un'erogazione liberale in denaro ai lavoratori che intendevano premiare, lasciando come unica possibilità – per corrispondere ai dipendenti liberalità non tassate – che i *benefit* siano erogati in natura (sotto forma di beni o servizi o di buoni rappresentativi degli stessi).

Poter ricorrere alla leva fiscale, così come la possibilità di agganciare la componente variabile dei costi del lavoro ad obiettivi di incremento di produttività, sono considerate azioni utili se non necessarie in una fase di

grande incertezza. La detassazione dei premi di produttività è stata interrotta nel 2015, mentre la svolta è arrivata con la Legge di stabilità del 2016 che introduce il welfare aziendale che non dipende più solo dalla volontarietà dal datore di lavoro, ma anche da disposizioni di contrattazione aziendale per migliorare i rapporti sindacali (Leonardi, 2015). La legge quindi dà un forte incentivo alla contrattazione¹⁶ ed è il lavoratore stesso che può decidere se il suo premio di produttività debba essere pagato *in cash* (in questo caso si applica un'imposta sostitutiva del 10 per cento) oppure, come oramai si dice, "welfarizzare la premialità" (che diventa così totalmente esente da tasse). Inoltre non è necessario che l'azienda fornisca servizi direttamente, ma può ricorrere a *voucher*, che potranno essere spesi solo presso fornitori di servizi accreditati (per esempio asili nido o servizi di assistenza agli anziani). In questo modo, si favorisce la diffusione del welfare aziendale anche tra le imprese più piccole e si crea un settore di operatori/*provider* che intermedia i *voucher* tra aziende e fornitori di servizi¹⁷.

L'anno successivo la legge di bilancio per il 2017 è intervenuta nuovamente sulla detassazione delle prestazioni erogate dai datori di lavoro nell'ambito dei piani di welfare aziendale. Dal 1° gennaio sono esenti da imposizione le somme, corrisposte anche in forma assicurativa, volte alla tutela del rischio di non autosufficienza o di malattia grave, nonché completamente detassati, oltre i limiti di importo stabiliti dal TUIR, i contributi alle forme pensionistiche complementari e i contributi di assistenza sanitaria, se versati in sostituzione di tutto o parte del premio di

¹⁶ Ribadita anche dal Decreto interministeriale del 12 settembre 2017 – firmato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Decreto – "Misure di conciliazione tra vita professionale e vita privata", in attuazione dell'art. 25 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 80 che riconosce sgravi contributivi ai datori di lavoro del settore privato che abbiano previsto, in contratti collettivi aziendali, istituti di conciliazione tra vita professionale e vita privata dei lavoratori (il datore di lavoro godrebbe anche della decontribuzione parziale sulla retribuzione ordinaria dei propri dipendenti interessati dal piano, entro la misura del 5 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali nel corso dell'anno civile precedente la domanda). Rimane la contrattazione collettiva uno dei presupposti per l'ammissione al nuovo sgravio contributivo (Armaroli e Massagli, 2017).

¹⁷ «Complessivamente, ad oggi, si contano quasi un centinaio di operatori a vario titolo specializzati nella gestione dei PWA, ossia nella fornitura di almeno una tipologia di servizio di supporto al Welfare Aziendale (SSWA). Una buona parte di questi operatori (i "Provider puri") sono quelli che dispongono, in modalità proprietaria, dei cd. "portali", ossia di quelle specifiche piattaforme web le quali si collegano i lavoratori beneficiari dei servizi di WA, generando o rendicontando le transazioni economiche da essi effettuate utilizzando gli importi stanziati nel proprio budget individuale.» (Scansani, 2017)

risultato. Tali interventi si accompagnano all'incremento dei limiti imponibili (da 2.000 a 3.000 euro) per la tassazione agevolata al 10% dei premi di risultato e all'aumento della soglia di reddito (da 50.000 a 80.000 euro annui)¹⁸.

2.2 Il welfare tra benessere individuale e contrattato

Dal punto di vista sociologico è utile guardare ai differenti *frame* di riferimento, ai cambiamenti strutturali (a partire dalla ricalibratura del welfare e dai mutamenti dal mercato del lavoro) e ai comportamenti che proprio nel lavoro sono sempre più orientati dalla scelta e dai bisogni individuali. Il welfare aziendale parte dall'assunto che, se ogni persona vive meglio le sue giornate sul posto di lavoro, migliora il clima aziendale e il beneficio individuale tende a diventare benessere collettivo con conseguente aumento del livello di produttività. Come abbiamo già visto, il lessico utilizzato riflette questa tendenza verso "il welfare degli individui" così che il suo valore viene accostato alle parole *wellness* e *well-being* che ne riflettono l'individualizzazione.

Questo processo è andato di pari passi con la progressiva perdita di legittimità dell'azione dei sindacati che ha segnato un indebolimento della contrattazione collettiva e spostato la loro azione da questioni più universaliste alla contrattazione locale (Colombo, 2017), anche nel tentativo di ostacolare l'individualizzazione della contrattazione stessa.

Il welfare aziendale interroga anche il welfare fiscale e la privatizzazione del welfare stesso che passa attraverso il ruolo svolto da soggetti privati (fondi previdenziali e fondi sanitari), mentre la risposta ai bisogni tramite l'attribuzione del welfare aziendale ai singoli lavoratori¹⁹ registra un processo di mercificazione per il ruolo svolto dalle piattaforme attraverso le quali poter dare e spendere il welfare aziendale (Granaglia,

¹⁸ La Legge di Stabilità 2018 opera un intervento sull'articolo 51, comma 2 del TUIR, che prevede l'esclusione dal reddito di lavoro delle somme erogate o rimborsate alla generalità o a categorie di dipendenti dal datore di lavoro o le spese da quest'ultimo direttamente sostenute, volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente e dei familiari.

¹⁹ In particolare il CCNL nel settore metalmeccanico (primo contratto nazionale a rendere obbligatorio il welfare aziendale) ha stabilito 100 euro al mese da spendere in beni e servizi per il 2017, 150 per il 2018 e 200 euro per il 2019.

2016). Questo processo è permesso dal boom di portali²⁰, molti dei quali nati originariamente per altri scopi (servizi di conciliazione e di assistenza, assicurazioni, buoni pasto) che ora offrono – tra i diversi servizi – la gestione del piano di welfare aziendale alle imprese che con loro sottoscrivono un contratto.

Ma soprattutto il tema del welfare aziendale si intreccia con i mutamenti nelle relazioni industriali tenendo conto delle peculiarità della struttura produttiva italiana. Per questo motivo occorre guardare alla possibile integrazione tra welfare contrattuale, territoriale ed aziendale.

Mentre le grandi imprese, già prima della Legge di stabilità del 2016, hanno saputo cogliere le opportunità fiscali e la possibilità di utilizzare economie di scala grazie alla dimensione aziendale andando a “confezionare” pacchetti di servizi sempre più strutturati, per le piccole imprese diventa dirimente l’esistenza di contesti territoriali che favoriscano la messa in rete dei servizi per arrivare a costruire un welfare territoriale che vada oltre il perimetro della singola impresa. Il welfare aziendale può, tra le altre cose, rappresentare la formalizzazione di pratiche di flessibilità del lavoro che sono diffuse nell’organizzazione delle piccole imprese che offrono meno servizi ma più flessibilità oraria (Ciarini e Lucciarini, 2015, p. 48).

Dagli anni Novanta si è sviluppata la negoziazione sociale territoriale: da una parte la decentralizzazione del welfare ha permesso di scaricare sui contesti locali lo scontento dovuto al *retrenchment* del welfare; dall’altra la contrattazione decentrata, a seguito delle contingenze dettate dal perdurare della crisi economica e produttiva che hanno ristretto fortemente le opportunità di contrattazione dei miglioramenti salariali, ha visto ricorrere sempre più spesso le parti sociali al welfare aziendale in fase negoziale.

In questo contesto le istituzioni locali hanno assunto il ruolo di facilitatori, oltre che di produttori, di servizi in *partnership* con soggetti privati, mettendo in rete l’offerta presente sul territorio con il coinvolgimento delle associazioni di categoria.

È indubbio che l’esiguità delle somme esentate dal peso della tassazione renda poco vantaggiosa la predisposizione di piani di welfare per la piccola e media impresa che non può contare su rilevanti economie di scala. Per

²⁰ Una ricerca realizzata tra dicembre 2016 e aprile 2017 ha coinvolto 13 provider «che sono società in grado di offrire pacchetti di welfare personalizzabili in base alle esigenze delle singole realtà e al budget stanziato, dotate di un ampio insieme di servizi suddivisi per aree di intervento e, solitamente, accessibili da tutti i lavoratori attraverso un portale informatico» (Santoni, 2017, p. 108).

questo la costruzione di una rete di imprese offre l'opportunità di aggregare la domanda territoriale che renda conveniente l'offerta di servizi.

Proprio a partire dall'accordo confederale sulla produttività del 2012 cresce il ruolo della contrattazione per le piccole imprese facendo emergere una nuova «vitalità, dal momento che fissa contrattualmente norme valide anche per le imprese senza rappresentanza sindacale, che sono soprattutto le più piccole, fondamentale tessuto connettivo dell'economia italiana» (Regalia, 2016, p. 514). Ecco che si possono così realizzare «recuperi di produttività, flessibilità nell'organizzazione e nei tempi di lavoro ma anche moderazione salariale e premialità nei confronti delle risorse umane strategiche, [che] fanno da cornice al tipo di welfare aziendale che tende a emergere nei sistemi di piccola impresa» (Ciarini e Lucciarini, 2015, p. 53).

3. I rischi del welfare aziendale: modello *win-win-win* o sviluppo di un welfare individuale?

Negli ultimi cinque anni abbiamo assistito al passaggio dall'introduzione dei *flexible benefits* ad un quadro più complesso di interventi grazie a modifiche legislative che comportano regimi fiscali agevolati e che rendono il welfare aziendale uno strumento di riduzione dei costi, di aumento della produttività e di fidelizzazione dei lavoratori, in un'ottica strategica aziendale più che di consolidamento dei diritti sociali.

Intorno all'introduzione del welfare aziendale, come fase successiva al welfare territoriale e contrattuale a cui si può in parte sovrapporre, si è sviluppato un dibattito tecnico che coinvolge le associazioni di categoria, i sindacati ma anche tutti quei soggetti che negli anni hanno visto nel pilastro previdenziale privato e nei fondi sanitari un campo di intervento (ovvero banche ed assicurazioni).

Finora ha prevalso un dibattito teso a promuovere l'introduzione del welfare aziendale su un piano legislativo prima ed operativo poi, impegnato successivamente a realizzare monitoraggi e a quantificare la diffusione dei piani di welfare aziendale. Un dibattito scientifico ha invece lo scopo di collocare il welfare aziendale in un contesto più ampio di trasformazione del sistema di protezione sociale che deve tenere conto delle questioni demografiche, delle condizioni lavorative, dei cambiamenti nelle relazioni industriali che hanno fatto registrare – a fronte dell'indebolimento della contrattazione collettiva – una maggiore attività di mediazione delle parti sociali a livello locale spinta a coinvolgere anche le piccole e medie imprese.

Si tratta di un'operazione molto simile a quella realizzata per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, quale ambito di intervento dal quale ha spesso preso avvio l'attivismo delle imprese nella fornitura di servizi per poi arrivare alla definizione dei piani di welfare aziendale. A fronte dei crescenti bisogni di conciliazione sono state pensate forme di sostegno in denaro e servizi, ma ciò spesso è avvenuto senza mettere sotto scrutinio il modello delle relazioni di genere che la conciliazione – così come viene rappresentata – sottende.

Parimenti il welfare aziendale viene presentato *tout court* come un modello *win win*, sia per le imprese che per i lavoratori, ma anche per lo Stato, che “scarica” sulle imprese la responsabilità (non certo l'obbligo) di fornire alla società (per il tramite dei propri dipendenti) tutele previdenziali, assistenziali, sanitarie e culturali una volta prerogativa dello stato sociale (Massagli, 2014, p. XIII).

Compito invece delle scienze sociali è farne emergere le implicazioni a partire dalla strutturazione dei rapporti di potere che tale modello implica, sia in merito alle relazioni industriali che rispetto all'impegno finanziario pubblico che ricade sulla collettività.

La struttura produttiva italiana rende difficile la comparazione con gli altri paesi per i dualismi ben noti, non solo quello territoriale²¹, ma soprattutto quello relativo alla dimensione delle imprese che, come abbiamo visto, comporta opportunità differenti per le grandi e le piccole-medie imprese nell'introdurre piani di welfare aziendale.

Altri dualismi da considerare sono sia quello relativo al settore produttivo che quello che vede una diversa concentrazione di capitale sociale, dualismi che il welfare aziendale potrebbe accentuare con il rischio di un forte incremento della frammentazione e di una riduzione di un universalismo seppure piuttosto circoscritto nell'esperienza italiana.

Questo dipende soprattutto da quanto i piani di welfare aziendali vadano a integrarsi con le politiche sociali già esistenti o rispondano piuttosto a bisogni che rimangono inattesi, accrescendo quindi la distanza tra *outsider* e *insiders* e rendendo il mantenimento del lavoro ancor più necessario in un mercato che ha reso sempre meno prevedibile la durata dei contratti, e

²¹ Dall'entrata in vigore della *Legge di stabilità 2016*, il numero dei contratti depositati con la procedura telematica è in costante aumento. Alla data del 30 novembre 2017 sono state compilate 27.914 dichiarazioni di conformità (moduli), redatte secondo l'articolo 5 del decreto interministeriale del 25 marzo 2016; la maggior parte dei contratti si riferiscono alle Regioni del Centro-Nord (Lombardia, 4.381; Emilia Romagna, 2.617; Veneto, 1.803 – Piemonte, 1.375; Lazio, 1.057; Toscana, 997; CNEL, 2017).

implicando una maggiore incertezza nell'accesso a servizi e sostegni al reddito. A partire da questi aspetti che la letteratura finora prodotta segnala come critici, possiamo porci alcune domande, a fronte peraltro di una introduzione del welfare aziendale troppo recente per valutarne l'impatto e quantificarlo con precisione.

Innanzitutto il welfare aziendale sancisce un *trade off* tra condizioni presenti e condizione previdenziale futura perché incide sul montante previdenziale (Mallone e Tafaro, 2017). La rinuncia agli aumenti salariali a favore di un credito welfare da spendere avrà un peso sui versamenti previdenziali sulla cui base verrà calcolato l'assegno pensionistico.

Inoltre il contenimento dei salari può anche produrre un impatto sul sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria: una volta perso il lavoro l'importo dell'indennità prevista viene infatti calcolato in percentuale rispetto al salario base. Se quindi il "credito welfare" nel breve periodo aumenta la capacità di acquisto del lavoratore, nel medio o lungo periodo la rinuncia ad un aumento di salario può rivelarsi svantaggioso²².

Anche la questione fiscale non è secondaria perché, come spiega Farnsworth (2012), *Corporate welfare* e *Social welfare* non si escludono a vicenda bensì si integrano in un gioco a somma zero nel quadro di un processo di globalizzazione che preoccupa gli stati in merito all'attrarre gli investimenti e al mantenimento dell'occupazione, anche al costo di una stagnazione dei salari, generando uno *shift* del potere contrattuale che la crisi ha spostato a favore delle aziende e che significa uno scambio tra un controllo della crescita salariale e la possibilità di avere risorse direttamente spendibili, anche se non strettamente di natura monetaria.

Inoltre è opportuno chiedersi se la diffusione di piani di welfare aziendale possa comportare un processo di *retrenchment* del welfare pubblico visto che la crisi ha accentuato le difficoltà statali a fronte di bisogni crescenti soprattutto per le voci di spesa più costose, ovvero quelle previdenziale e sanitaria, non a caso i due settori che per primi hanno visto l'introduzione di pilastri privati integrativi. Avanza quindi il rischio che l'inefficacia dei servizi ricevuti non sia più rintracciabile nel processo di deresponsabilizzazione pubblica (Hacker, 2004), bensì porti ad un problema di legittimazione del sistema di welfare pubblico.

Come già affermato, il welfare aziendale rappresenta per alcuni aspetti un'opportunità (per famiglie sempre meno in grado di acquisire servizi sul mercato), ma rischia di accentuare il welfare categoriale e lavoristico così

²² In questo modo si può almeno in parte spiegare la reticenza dei lavoratori ad accettare il welfare aziendale.

che i margini dell'esclusione e l'area della partecipazione si definiscono in dipendenza sempre più dal rapporto di lavoro (Granaglia, 2016). In un'epoca di dibattito su come sganciare il reddito dal lavoro anche perché il problema strutturale del mercato del lavoro italiano è da sempre il basso tasso di occupazione, si rischia di aumentare la frammentazione del welfare italiano segnando e avviando la rinuncia all'universalismo.

Ogni lavoratore può scegliere come impiegare il suo welfare aziendale e si rafforza l'idea che la risposta ai bisogni sia migliore laddove sia data su un piano individuale: si ripresenta ciò che Beck (2008) definiva "soluzione biografica a contraddizioni sistemiche". Ma la libertà di scelta si scontra con la complessità: per esempio il lavoratore deve sapere se gli conviene usare – in alternativa – il welfare aziendale, i fondi dell'ente bilaterale (nel caso di una piccola-media impresa); la detrazione da Irpef oppure l'esenzione contributiva e fiscale possibile fino all'importo massimo di € 258,23.

Se «ci abituiamo all'idea che il nostro itinerario individuale di vita sia la sola preoccupazione realistica e l'unico terreno sul quale concentrare un'azione efficace» (Bauman 2015, p. 33), la scelta degli erogatori dei servizi e la valutazione della loro qualità ricade sui singoli, così come le conseguenze di trasformare la premialità o eventuali aumenti di salario in welfare aziendale.

Così che quel "ogni famiglia risponde ai bisogni a suo modo" sembra tradursi nell'assemblaggio dei diversi pezzi necessari per costruire un *puzzle* complesso che va a comporre il benessere delle persone, la cui qualità è sempre più una responsabilità individuale.

Riferimenti bibliografici

- Armaroli, I. & Massagli E. (2017). Nuovi sgravi per le misure di conciliazione e welfare aziendale: doppio vantaggio?, *bollettinoADAPT.it*, 31.
- Bauman, Z. (2010). *Lo spettro dei barbari. Adesso e allora*, Milano-Roma, Bevivino Editore.
- Bauman, Z. (2015). *Il secolo degli spettatori. Il dilemma globale della sofferenza umana*, Bologna, EDB.
- Beck, U. (2008). *Costruire la propria vita*, Bologna, Il Mulino.
- Castel, R. (2011). *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi.
- Ciarini, A., & Lucciarini, S. (2015). Il welfare aziendale in Italia, *Sociologia del lavoro*, 139, 43–55.
- Censis, (2018). *1° Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale Rapporto finale*, Roma.
- CNEL (2017). *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017*, Roma.
- Colombo, S. (2017). Sindacato, sindacati e la sfida del welfare contrattuale, *la Rivista delle Politiche sociali*, 2, 123-137.

- Enhorn, E. S., & Logue, J. (2003). *Modern Welfare State. Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*, London, Praeger.
- Farnsworth, K. (2012). *Social versus Corporate Welfare. Competing Needs and Interests within the Welfare State*, London, Palgrave Macmillan.
- Ferrera, M. (2013). Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa, *Stato e mercato*, 97, 3–35.
- Gallino, L. (2012). La lotta di classe dopo la lotta di classe. Roma-Bari, Laterza.
- Granaglia, E. (2016). Il welfare fiscale. Alcuni limiti etici, *eticaeconomia.it*, 4 ottobre.
- Grandi, D. (2014). Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operai ai fringe benefits, In E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 31, 6-11.
- Jessoula, M. (2017). Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse. Una introduzione, *la Rivista delle Politiche Sociali*, 2, 9–24.
- Leonardi, M. (2015). L'arma del welfare per la contrattazione aziendale, *lavoce.info*, 10 novembre.
- Massagli, E., & Spattini, S. (2017). Dizionario breve sul welfare aziendale a cura di ADAPT e AIWA, 1. Welfare aziendale, *BollettinoADAPT.it*, 30.
- Natali, D., & Stamati, F. (2013). Le pensioni “categoriali” in Italia: legislazione e messa in opera del nuovo sistema multi-pilastro, In E. Pavolini & U. Ascoli & M.L.Mirabile Maria Luisa (a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Pavolini, E., & Neri, S. (2013). Verso un sistema multipilastro in sanità? Luci e ombre dell'esperienza dei fondi sanitari, In E. Pavolini & U. Ascoli & M.L.Mirabile Maria Luisa (a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Reich, R. (2008). *Supercapitalismo. Come cambia l'economia globale e i rischi per la democrazia*, Roma, Fazi Editore.
- Regalia, I. (2016). L'Accordo interconfederale su premi di risultato e welfare aziendale per le imprese senza rappresentanza, *Politiche sociali*, 3, 513518.
- Santoni, V. (2017). Welfare aziendale e provider prima e dopo le leggi di stabilità, In F. Maino & M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, 91-116.
- Savelli, A. (1998). *Sociologia del turismo*, Milano, Franco Angeli.
- Scansani, G. (2017). Nuove professioni: Il Digital Welfare Manager, *secondowelfare.it*, 11 dicembre.
- Signorelli, A. (2016). *La vita al tempo della crisi*, Torino, Einaudi.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

