

# 1 Introduzione

---

Il dibattito pubblico in tema di politica economica e sociale risente ancora oggi degli strascichi della Grande Recessione che ha minato antiche certezze di governi, imprese e consumatori. Nuove incognite riguardano la trasformazione del sistema produttivo e la sua digitalizzazione, la conseguente domanda di competenze e profili professionali innovativi legati alla cosiddetta quarta rivoluzione industriale. Allo stesso tempo, aumentano le preoccupazioni rispetto alla capacità del welfare di proteggere i cittadini dai nuovi rischi sociali generati da tendenze demografiche quali la bassa natalità, l'invecchiamento degli occupati e l'allungamento delle aspettative di vita. Seppure il tasso di disoccupazione, in Europa e negli Stati Uniti, sembra ridursi, persistono una serie di problematiche di difficile superamento. Il recente rapporto *Work for a brighter future* curato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro traccia uno scenario in cui, nel mondo, 300 milioni di persone vivono in condizioni di estrema povertà, 190 milioni di persone sono senza un lavoro – di cui un terzo giovani – e a ciò si aggiunge un divario di genere che non sembra assestarsi, e tocca oggi a livello mondiale i 20 punti percentuali. Anche il modello sociale europeo (Dolvik e Martin 2015) si trova in tensione, sotto la spinta della crescente competizione nei mercati internazionali e della finanziarizzazione dell'economia, indebolendo l'equilibrio in termini di uguaglianza sociale ed efficienza economica raggiunto all'epoca della *Golden Age* novecentesca, tanto che secondo alcuni prevarrebbe oggi (Howell 2003) un unico modello di capitalismo in cui il dominio del mercato avrebbe la meglio sulla solidarietà sociale.

Nel corso degli ultimi vent'anni, sia in Italia che in altre economie avanzate, si è registrato un aumento significativo dei programmi di intervento dello stato in materia di lavoro. Si tratta di uno dei settori più rilevanti dell'intervento pubblico, tanto per risorse pubbliche impiegate, quanto per la quota di individui e imprese coinvolti. La complessità degli interventi che ne scaturisce si caratterizza per rendimenti di gran lunga differenti tra paesi, con esiti che hanno inevitabili conseguenze sul consenso politico. La possibilità di modificare i processi socio-economici pone le riforme in questo settore costantemente al centro delle valutazioni riguardanti l'operato dei governi nazionali. Allo stesso tempo, non si può non considerare che questo scenario è ulteriormente complicato dall'intreccio fra politiche del lavoro ed interventi di altra natura. Gli esiti occupazionali non dipendono infatti unicamente da interventi volti alla regolazione del mercato del lavoro, ma sono legati a provvedimenti più ampi che chiamano in causa politiche fiscali, industriali, familiari, in assenza delle quali è difficile prevedere una effettiva creazione di posti di lavoro.

Interpretare i cambiamenti in atto negli anni più recenti impone la necessità di rinnovare gli strumenti analitici impiegati a tal fine. Il presupposto dal quale parte questo lavoro è quello di fornire a una ampia platea di lettori un contributo capace di restituire una panoramica dettagliata tanto sulle nozioni di base, quanto sulle origini e lo sviluppo delle politiche del lavoro in epoca industriale, per giungere infine alle tensioni che attualmente in epoca post-industriale investono questo settore strategico dell'intervento pubblico, dando luogo a rinnovati modelli.

La proposta presentata, pur riconoscendo e raccogliendo contributi provenienti da diversi ambiti disciplinari, si caratterizza per l'analisi del cambiamento istituzionale delle politiche del lavoro, avvalendosi di una prospettiva metodologica di tipo *storico-comparato* che permette di ricostruire le caratteristiche del contesto politico-sociale, economico e istituzionale entro cui i mutamenti delle politiche del lavoro vengono a costruirsi (Lange 2014). Seguendo Burroni (2016, p. 8) «l'analisi comparata ha soprattutto un importante vantaggio, ovvero consente di individuare gruppi di paesi con caratteristiche comuni mettendo a punto così dei modelli interpretativi che rimandano al concetto di “idealtipo weberiano”». La comparazione ci ha consentito di raccogliere materiale empirico riguardante le risposte istituzionali emerse in diverse esperienze nazionali rispetto alla domanda di ricerca principale di questo volume, ovvero il cambiamento dei regimi di politica del lavoro. Laddove per regimi, seguendo Mingione (1997, pp. 111-112), intendiamo «schemi relativamente coerenti e stabili di regolazione sociale, differenziati a seconda di alcuni modelli e varianti che, in parte, riprendono vecchie differenze e, in parte, sviluppano nuovi profili».

Sono stati così ricostruiti nel loro andamento storico i diversi regimi di politica del lavoro, osservando però anche le divaricazioni fra paesi che fanno parte dello stesso regime. Le regolarità empiriche osservate, che nella nostra ricerca raggrupperanno coppie di paesi, si rifaranno anche a idealtipi già emersi in altre proposte consolidate e di più lungo corso, come quella sui mondi del capitalismo di welfare (Esping-Andersen 1990), sulla varietà dei capitalismi (Hall e Soskice 2001), sulle differenze fra capitalismo di welfare o di borsa (Dore 2000), sui capitalismi a confronto (Burroni 2017), oppure più di recente e di grande ispirazione per questo lavoro, sulle varietà di liberalizzazione in alcune arene di policy (relazioni industriali, mercato del lavoro, istruzione e formazione) nella political economy di alcuni selezionati paesi occidentali (Thelen 2017). A tal fine si propone anche in questa sede una modellistica, che pur inserendosi nel solco di questo dibattito, circoscrive il proprio ambito di analisi alle sole politiche del lavoro. Queste sono trattate come settore di intervento pubblico a sé, reso autonomo sia dalla considerazione, più generale, delle altre politiche di welfare, sia da altre arene, come le relazioni fra imprese, che concorrono ad una lettura in chiave political economy delle varietà di capitalismo. Ciò non significa sottovalutare le intersezioni tra politiche del lavoro ed altri settori di policy – e questo lavoro mostrerà infatti i vari livelli di intreccio nella loro trasformazione storica – quanto considerare in modo il più possibile chiaro l'autonomia e l'impatto specifico delle politiche del lavoro sui processi economico-sociali. Un tipo di prospettiva carente, a giudizio di chi scrive, nel panorama nazionale e internazionale.

L'analisi si articola così passando in rassegna le specifiche aree di intervento di cui si compongono le politiche del lavoro e i parametri che ne regolano l'applicazione. Si tratta di capire le specificità riguardanti la regolazione dei rapporti di lavoro, la differenza tra politiche passive e politiche attive, quali sono le traduzioni operative di queste aree di policy, a quali finalità rispondono, quali i limiti con cui devono confrontarsi, così come la necessità di interpretare ruoli e cambiamenti che caratterizzano i servizi per l'impiego. Ciascun regime di politica del lavoro viene pertanto a distinguersi in relazione alla combinazione di queste variabili e alla loro istituzionalizzazione che dà luogo a percorsi differenziati in cui il ruolo degli attori collettivi è fondamentale. L'output delle politiche del lavoro (ovvero la «produzione» di politiche del lavoro) costituisce, in tal senso, la variabile dipendente di questa analisi, che a sua volta richiede la ricerca dei fattori esplicativi alla base del processo che ha determinato i vari assetti. Senza, tuttavia, trascurare gli aspetti di outcome delle politiche, con particolare riferimento agli esiti distributivi prodotti in termini di disegualianza di età, genere, salario e competenze.

Ricostruendo l'andamento storico delle politiche del lavoro, si evidenzierà come, di fronte a pressioni economiche e sociali comuni, si possono distinguere diverse traiettorie di cambiamento. Queste dipendono dalle *eredità storiche* (Burrioni 2017), dal momento che le arene regolative costituiscono un insieme di vincoli e opportunità per le strategie future che possono essere messe in campo dagli attori. Sotto questo profilo, vedremo come oscilla il pendolo che spinge i diversi paesi ad accentuare di volta in volta e a seconda dei cicli storici l'aspetto regolativo o di converso de-regolativo del mercato del lavoro e si cercherà di dimostrare come i vari ambiti di intervento delle politiche del lavoro si siano articolati differentemente, contribuendo a determinare esiti distributivi difformi.

I «nuovi regimi» di politica del lavoro proposti ambiscono a rappresentare una prospettiva innovativa e originale attraverso cui offrire le categorie analitiche necessarie per decifrare i cambiamenti occorsi negli anni più recenti in seno a questo settore strategico dell'intervento pubblico. La tensione tra pressioni esterne comuni e risposte nazionali diversificate permetterà di osservare quanto le politiche del lavoro siano *embedded* nel contesto istituzionale sul quale intervengono.

Allo stesso tempo sarà ricostruito in questo quadro il ruolo degli *attori individuali e collettivi* nell'influenzare i meccanismi di regolazione e i loro esiti: ci riferiamo soprattutto al ruolo avuto, nelle politiche del lavoro, dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi – sindacati dei lavoratori e associazioni delle imprese –, dai governi diversamente orientati ideologicamente, che hanno piegato le politiche del lavoro sulla base dei loro convincimenti e dell'elettorato di riferimento, o di alcuni imprenditori istituzionali (Alacevich 2011) che hanno sfruttato finestre di opportunità per dare una svolta alle politiche del lavoro nel loro paese.

Il volume si divide in cinque parti. Il prossimo capitolo, partendo dalla definizione di politiche del lavoro, passa successivamente in rassegna il background teorico di questo lavoro che trae ispirazione dalla corrente istituzionalista. Il terzo capitolo descrive le principali aree di intervento delle politiche del lavoro: la regolazione dei rapporti di lavoro, le politiche passive e le politiche attive, a cui segue una attenta ri-

cognizione delle tendenze di riforma più recenti che investe la governance dei servizi per l'impiego. In riferimento a questi temi, si è cercato di effettuare una operazione di pulizia concettuale rispetto ad argomenti e contenuti spesso abusati e confusi nel dibattito pubblico. Questo esercizio permette di circoscrivere i significati associabili a ciascuna delle aree di intervento delle politiche del lavoro e consente di rafforzare gli strumenti concettuali da utilizzare nelle parti successive. Il capitolo quattro apre la trattazione sull'evoluzione storica delle politiche del lavoro, dal Dopoguerra fino agli anni Novanta. A tal fine sono messe in luce le principali tappe dello sviluppo dei regimi di politica del lavoro, andando a ricercare gli snodi sociali, economici e politico-istituzionali e le sequenze causali che hanno posto le basi per la diversificazione delle traiettorie nazionali messe a confronto. Il quinto capitolo affronta, a partire dagli anni Duemila, le tendenze più recenti nei regimi di politica del lavoro, arrivando a sviluppare una nuova modellistica. Il capitolo conclusivo, descrive, infine, le questioni aperte, gli scenari tutt'ora in divenire, oltre ai limiti con i quali l'analisi qui offerta si deve misurare.

Oltre ad un'accurata ricostruzione dei processi di trasformazione delle politiche del lavoro che possa arricchire il dibattito accademico sul tema, il volume acquista una finalità didattica, formativa, o di semplice approfondimento per studenti, esperti e policy maker, al fine di ottenere una valida «bussola» o una «cassetta degli attrezzi», a seconda dell'utilizzo più appropriato per i propri scopi, al fine di orientarsi in questo settore.

Questo volume ed in particolare i contenuti sviluppati nel capitolo 5 sono stati propiziati dalla partecipazione di Roberto Rizza ad un progetto di ricerca Prin coordinato dal prof. Carlo Trigilia dal titolo *Modelli di capitalismo e tipi di democrazia. Politica e politiche nella regolazione delle economie contemporanee*. I seminari interni al gruppo di ricerca, i commenti ricevuti e le discussioni che si sono aperte in occasione di varie presentazioni, sono stati indispensabili ai fini della stesura dell'intero volume. Grande è pertanto il debito di riconoscenza.

Il libro è frutto di un'intensa discussione e collaborazione tra i due autori.

Ai soli fini formali Roberto Rizza ha scritto i capitoli 2 e 5, Gianluca Scarano ha scritto i capitoli 3 e 4.

Il capitolo 1 e il capitolo 6 sono stati scritti assieme.