

POLITICHE DEL LAVORO E AZIONI REGIONALI: MODELLI DI CAPITALISMO TRA EREDITÀ STORICA E CAPACITÀ DI INNOVAZIONE

Silvia Lucciarini, Università degli Studi di Roma La Sapienza

Title: Labour Policies and Regional Measures: Models of Capitalism Between Historical Paths and Capacity of Innovations

Abstract: The paper shows the Institutional complementarities between active and passive labour market policies and welfare regime in a regional perspective. The aim is to explore the different outcomes in terms of growth and cohesion in the Italian regions, using a quali-quantitative analysis. A multilevel approach is developed, looking how the national regulation frame affects the local one, and how specific territorial outcomes depend on institutional and integration policy issues. It's underpinned how the cognitive embeddedness determines patterns in local actor's measures and frames.

Keywords: Varieties of Capitalism, Active and passive labour market policies, Institutional complementarities, Regional capitalism

Contact: silvia.lucciarini@uniroma1.it

Introduzione

Si è sviluppata negli ultimi due decenni una ampia letteratura sulle varietà dei capitalismi (Dore 2000; Hall & Soskice 2001, Lincoln e Kalleberg 1990, Morgan 2007), che ha analizzato l'importanza di alcuni caratteri nazionali rispetto alla *governance* e alla regolazione dell'economia, individuando modelli puri e ibridi di azione, logiche di intervento e relazione tra gli attori.

L'obiettivo iniziale di questi studi era quello di comprendere quali fattori regolativi istituzionali favorissero (o meno) percorsi di crescita combinandoli alla coesione sociale. Nei diversi sistemi economici capitalistici, i profondi cambiamenti scaturiti dalla crisi dei sistemi di produzione fordista e dal processo di globalizzazione dell'economia avevano messo in discussione il binomio crescita e inclusione. Se lo sviluppo economico nei trent'anni gloriosi si accompagnava a una maggiore coesione sociale, a partire dagli anni Settanta appare sempre più difficile coniugare crescita e coesione, e si assiste a un generale aumento delle disuguaglianze.

Queste tendenze - seppur con ampie variabilità - sono riscontrabili nei due idealtipi puri al centro della teoria della *Variety of Capitalism*, ovvero le *economie coordinate di mercato* e le *economie liberali di mercato* (identificabili rispettivamente con il capitalismo anglosassone e con quello renano), come nei casi individuati successivamente, detti *ibridi* o *misti* perché assommano caratteristiche appartenenti ai primi due modelli. L'Italia, come altri paesi del Sud Europa, è considerato un caso ibrido, con alcune importanti peculiarità: una rilevante istituzionalizzazione delle relazioni industriali, un alto livello di segmentazione tra i lavoratori; un sistema produttivo composto in gran parte da piccole e piccolissime imprese, una ampia variabilità territoriale negli andamenti dell'economia e dell'occupazione.

Una delle principali variabili esplicative utilizzate per spiegare tale tipologia è quella della "complementarietà istituzionale" (Hall e Gingerich 2009), ovvero il grado di integrazione tra istituzioni regolative. Tale integrazione risulta elevata sia nel modello anglosassone che in quello renano, seppure il primo accompagna forti disuguaglianze sociali a buone performance economiche e occupazionali, mentre il secondo mostra di coniugare meglio sviluppo e coesione. La debolezza dei casi misti, e dell'Italia di cui qui ci occupiamo, è stata correlata al mancato coordinamento tra politiche economiche e politiche sociali, e si traduce in un basso dinamismo e alti livelli di disuguaglianza.

Il dibattito è stato poi arricchito da studi e analisi sulle diversità all'interno dei modelli di capitalismo, in particolare sulle differenze subnazionali, tenendo in considerazione elementi che hanno sottolineato la complementarità - nonché a volte l'ambivalenza - tra politiche nazionali e *policies* territoriali (Whitley 1999; Katz, Darbishire 2003; Gospel, Pendleton 2004; Aoki 2001; Hollingsworth, Boyer 1997). Questi studi hanno sviluppato un ragionamento che spiega alcuni esiti locali - in risposta a fenomeni esogeni e endogeni - in base al *radicamento* delle azioni economiche e sociali. In questo senso, l'esito delle politiche è una "combinazione creativa" tra frammenti e logiche istituzionali, che producono un ventaglio di *outcomes* localmente definiti (Crouch 2005; Schneiberg 2007; Lane, Wood 2009). In particolare questi studi hanno esaminato le modalità attraverso cui alcuni attori hanno trovato lo spazio per innovare o perlomeno cambiare la politica economica locale attraverso nuove modalità di coordinamento tra gli attori e tra le politiche. Utilizzando questo *frame* è possibile comprendere meglio il *capitalismo regionalizzato* italiano (Triglia, Burrioni 2001) e come esso sia socialmente radicato e regolato.

Nel presente articolo le differenze regionali verranno guardate attraverso l'analisi dell'articolazione tra le politiche attive e quelle passive del lavoro, guardando alla combinazione di tali politiche assieme all'inclusività dei sistemi di welfare locali. Tenere insieme la dimensione del lavoro e della protezione sociale permette di evidenziare le architetture istituzionali e le complementarità tra i diversi comparti di *policies* - quelle dello sviluppo e della coesione- e di ragionare sui diversi esiti territoriali.

Inoltre, un approccio analitico di questo tipo consente di esplicitare quanto le politiche sociali abbiano una funzione produttiva e non solo una riparativo-assicurativa. Esse possono incidere significativamente sulle strategie di sviluppo economico e dell'occupazione e non solo sulla riduzione della povertà e della vulnerabilità sociale (per una breve rassegna sull'approccio del Social Investment State cfr. Van Kersbergen, Hemerijck 2012).

L'articolo è così suddiviso: dopo una iniziale ricostruzione storica del recente percorso del capitalismo regionalizzato italiano, per mettere in evidenza i complessi rapporti tra centro e periferia, verranno tracciati i tratti salienti della ri-articolazione tra politiche attive e passive, in particolare la spinta - seppur embrionale - al centralismo. A seguire si proporrà una modellizzazione tra le regioni, che mira a comprendere la complementarità tra la crescita/decrescita economica e l'inclusività dei sistemi regionali di welfare attraverso una analisi quali-quantitativa, basata su dati socio-economici secondari e sul monitoraggio dell'accordo Stato-Regioni del 2009-2012 sugli ammortizzatori sociali in deroga. Infine si concluderà il ragionamento sui nuovi strumenti di sostegno al reddito e alla disoccupazione, con l'intento di comprenderne l'impatto in termine di produzione e riproduzione di dualismi tra lavoratori e tra territori.

Radici del capitalismo regionalizzato italiano

Il modello italiano è definibile come “capitalismo regionalizzato”, caratterizzato da significative differenze subnazionali (Triglia, Burrioni 2001). A questa territorializzazione dei sistemi e delle complementarità istituzionali e socio-economiche si aggiunga che a partire dagli anni Novanta con l'apertura di una lunga stagione di ‘riformismo permanente’ (Capano, Gualmini 2006) in più settori di policy, l'Italia si caratterizza essere un modello di ‘riformismo incompleto’ (Burrioni, Gherardini 2014), incapace di coniugare efficacemente e su scala nazionale le politiche del lavoro, di welfare e di sviluppo. Questa incompletezza ha esacerbato alcune debolezze e disparità economiche tra i territori e ha contribuito a marcare percorsi di crescita diseguale a livello subnazionale.

Gli interventi in materia economica già negli anni del *boom* del secondo dopoguerra hanno un carattere disorganico e disordinato, confermando, forse anche per inerzia, la linea di sviluppo impostata negli anni della ricostruzione: un modello basato sull'esportazione e non sul mercato interno. Si promuove l'integrazione dell'economia nazionale con quella internazionale e una politica monetaria volta al contenimento dell'inflazione attraverso la liberalizzazione dei mercati interno, monetario, valutario. Il controllo della dinamica inflattiva viene attuato con la stretta sul mercato creditizio, e un conseguente rallentamento delle attività produttive cui si affianca la una riduzione dei salari. Sin dagli albori della ricostruzione post bellica si consolida il dualismo economico tra regioni del Nord e del Sud, profondamente diverse per sistemi di riproduzione socio-economica, regimi di occupazione, distribuzione dei redditi e forme di lavoro (Sapelli 1989). Gli shock petroliferi e la crisi economica degli anni Settanta sanciscono l'ingresso in una nuova era dell'economia mondiale, dove risulta ancora più difficoltoso operare correzioni sulle “distorsioni” (Sapelli 1989) di carattere socio-economico e territoriale presenti in Italia. A operare da freno gioca sicuramente un ruolo determinante la struttura del capitalismo ereditata dal periodo fascista, di tipo oligopolistico-familiare e l'iniziale gestione manageriale delle imprese pubbliche¹, che

¹ Le cosiddette “amministrazioni parallele”, sul modello delle holding pubbliche.

si è tentato di correggere con l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali², nato con l'idea di assegnare funzioni di gestione e di indirizzo all'organo centrale, oltre a quelle di tipo contabile e regolativo proprie del sistema delle "amministrazioni parallele" (Rossi 2006). Il modello delle partecipazioni statali si dispiega però come canale preferenziale per il mantenimento e il consolidamento delle tutele di stampo corporativo e clientelare, abiurando alla originaria funzione di gestione e indirizzo dell'industria pubblica per lo sviluppo e il riequilibrio dell'economia del paese. Alla spinta riformatrice degli anni Cinquanta non segue la capacità di scardinare il sistema socio-economico e politico pregresso, e nei decenni successivi si assiste «a un chiaro deterioramento delle principali aree dell'apparato statale» (Ginsbourg 1989: 383).

La progressiva finanziarizzazione dell'economia e il processo di europeizzazione che in sordina alla fine degli anni Settanta e poi sempre con più forza nei decenni successivi sposta l'attenzione e gli interventi di governo da obiettivi reali a target monetari, enfatizza un carattere già intrinseco al sistema economico italiano, ovvero il governo della moneta come ambito strategico della politica economica. Dalla firma del trattato di Maastricht nel 1992, che impose parametri di convergenza per la futura moneta unica europea, con l'obbligo di rispettare i termini del patto di stabilità, si nota come invero è il controllo dell'occupazione «mediante politiche monetarie e fiscali che ha spesso operato come variabile strumentale nei confronti delle privilegiate variabili-obiettivo della stabilità monetaria, dell'equilibrio dei conti con l'estero e dei conti pubblici» (Fadda 2005: 20).

Se la difficoltà di programmare politiche congiunte di sviluppo e occupazione ha scontato inizialmente un deficit di strumenti pianificatori e un sistema mai scardinato di stampo neo-corporativo composto da cordate economiche e politiche, nonché la difficoltà nel rispondere efficacemente a bisogni diversi maturati prima in anni di "crescita inusitata" a cui sono seguiti anni di profonda crisi economica, nei decenni successivi l'espulsione della crescita occupazionale dagli obiettivi di politica economica è stato un elemento di ulteriore dissociazione tra politiche economiche e politiche del lavoro. Occorrerà aspettare la prima metà degli anni Novanta perché si inseriscano negli indirizzi politici delle azioni propriamente finalizzate alla crescita occupazionale e alla valorizzazione del segmento dell'offerta siano inserite negli indirizzi politici. Esse tuttavia mantennero un forte disallineamento con le politiche economiche di sostegno alla domanda. Ciò contribuì alla genesi di una architettura incompleta e in sostanza incapace di affrontare le sfide della globalizzazione, dell'internazionalizzazione dei mercati e della competitività. Le riforme nel mercato del lavoro emanate alla fine degli anni Novanta, maturate dopo circa due decenni di immobilismo e isolamento delle *policies*, sono influenzate dal radicamento della retorica neoliberista e attraversate dal processo di decentramento, nonché da una congiuntura recessiva particolarmente severa.

Le riforme strutturali - di influenza europea - che vedono nella deregolamentazione o nella privatizzazione del mercato del lavoro e della produzione la principale strategia per la competitività e la crescita, hanno avuto esito diverso nelle regioni non solo lungo il *cleavages* dei sistemi produttivi locali, ma anche sulla base della capacità del sistema

² Istituito nel 1956 e abolito poi nel 1993 attraverso referendum popolare.

di protezione sociale di applicare dei correttivi per promuovere inclusività e coesione sociale.

Questa regionalizzazione regolativa e implementativa tra politiche attive e passive è influenzata poi dal ruolo giocato dalla varietà dei capitalismi regionali nell'affrontare la crisi economica (Hall 2014).

Infatti gli equilibri e gli assetti regolativi hanno un'ampia base territoriale, che trae anche origine dalle diversità socio-economiche e istituzionali sedimentate storicamente nel contesto regionale italiano. Si pensi, ad esempio, al funzionamento della macchina amministrativa e al peso che esso ha nella gestione e nel posizionamento delle *issues* nell'agenda politica territoriale. Come noto, una modernizzazione economica è più difficile nei territori dove la modernizzazione della macchina amministrativa e delle istituzioni è stata più lenta o incompiuta (Hall 2014). Le diverse velocità e gradi di funzionamento di tali apparati, incidono sulla diversificazione socio-economica regionali delle regioni, come ben argomentato da una ampia letteratura a riguardo. A ciò va affiancata la considerazione che la struttura organizzativa della politica economica non è effimera: sebbene non siano mancati gli sforzi per riformistici tesi a liberalizzare il mercato del lavoro e della produzione, le principali caratteristiche della politica economica sono considerabili come *fatti sociali relativamente durevoli*, che condizionano la capacità delle imprese e degli altri attori istituzionali e socio-economici nel coordinare le proprie azioni (Hall 2014).

L'architettura istituzionale italiana ha pesato particolarmente nella differenziazione delle risorse regionali. Questo sia perché i bilanci delle regioni in parte derivano dalla capacità impositiva fiscale propria, strettamente legata alla qualità e alle *performance* del mercato del lavoro e dell'economia locale, sia perché la capacità redistributiva e perequativa centro-periferia sconta ancora annose questioni che ne hanno accentuato l'inequità (Kazepov 2012). Questo quadro così fortemente regionalizzato, appena tratteggiato, si sta confrontando con alcune recenti spinte alla centralizzazione in alcuni settori di policy: qui prenderemo in analisi quello delle politiche attive e passive del mercato del lavoro.

Traiettorie del processo di riforma delle politiche attive e passive

Negli ultimi anni si è assistito a una numerosa serie di interventi che hanno modificato gli assetti regolativi nonché gli strumenti e i dispositivi in materia di politiche attive e passive del mercato del lavoro.

Le logiche di azione che tali processi di riforma hanno implementato sono state sovente non coerenti, lasciando intatte ampie aree problematiche in merito all'integrazione tra le misure attive e passive e tra politiche di sviluppo e del lavoro, non riuscendo a coniugare - come promosso a partire dal livello sovranazionale - flessibilità e sicurezza, nè a sanare un sistema di accesso e esigibilità alle prestazioni assicurative e assistenziali fortemente frammentato sia tra categorie che tra generazioni di lavoratori.

A questo si aggiunge un doppio movimento della macchina istituzionale, che a partire dagli anni Novanta ha fatto registrare una alternanza tra dinamiche volte al progressivo

decentramento verso gli enti locali di compiti e funzioni in merito all'erogazione delle politiche attive - in particolare rispetto a orientamento, formazione e inserimento nel mercato del lavoro - per poi recentemente promuovere una ri-centralizzazione, attraverso l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro il cui Statuto è stato messo a punto nel DPR n. 108 del 26 maggio 2016. L'Agenzia ha funzioni di indirizzo, guida e raccordo tra le regioni anche attraverso l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia (ancora da stabilire), nonché di monitoraggio delle misure. Il processo di territorializzazione delle politiche del lavoro, rinvenibile anche in altri settori di *policies* e più in generale nell'assetto del sistema di protezione sociale e di welfare, interessa sia le misure attive - come già accennato - che quelle passive, nonostante queste siano erogate centralmente. Come si vedrà avanti, la messa a sistema di una prassi negoziale tra centro e periferia sull'erogazione in deroga di ammortizzatori sociali, ha contribuito a differenziare il sistema di sostegno e protezione tra settori e soggetti a livello regionale.

L'attuale processo di ri-centralizzazione, con particolare riferimento alle funzioni legislative in materia di Servizi per l'Impiego (SpI) e politiche attive, segna una inversione di rotta rispetto al decentramento iniziato con la L. 469/97. Nell'intento del legislatore questo intervento sanciva, nel rispetto dei dettami di sussidiarietà e attivazione ben presenti nel mainstream europeo stabilito all'interno della SEO (Strategia Europea per l'Occupazione): il decentramento delle politiche del lavoro e della formazione; il passaggio da un sistema di registrazione perlopiù amministrativo a quello di promozione e sostegno dell'occupazione volto a misure e interventi rivolte al segmento dell'offerta più che a quello della domanda. E infine l'applicazione di un modello di matching nel mercato tra domanda e offerta improntato sui principi e sulle logiche di azione di stampo neo-liberista. I principi che hanno regolato l'implementazione di tale normativa sono stati ispirati alla sussidiarietà - sia verticale che orizzontale - dei servizi per l'impiego, e al progressivo aumento della condizionalità tra benefici e più in genere *entitlements* legati alla condizione di disoccupato "attivo". Quest'ultimo collegamento, tra diritti e accesso alle prestazioni, è legato all'idea di implementare misure che rendessero condizionale l'accesso ai benefit legati alla condizione di disoccupazione ma disponibili al lavoro, spostando di fatto i confini dei diritti dallo status derivante dalla cittadinanza al contratto tra individuo e Stato, con una evidente enfasi sull'individualizzazione dei rischi (Borghi 2005). Se questo in altri paesi era legato alla logica di liberare risorse di welfare di tipo assistenziale e legarle ad un approccio attivante - seppur con sostanziali differenze in regimi di capacitazione (*welfare to work*) o di occupazione tout court (*workfare*) - un indubbio esito di tale impostazione è stato quello di collegare in maniera più stretta l'essere percettore di ammortizzatori sociali o misure assistenziali sia ai servizi minimi degli SpI, sia agli incentivi di inserimento e reinserimento lavorativo (Villa 2007; Calza Bini, Lucciarini 2013).

La territorializzazione - in particolare a livello regionale - di tale nuovo assetto regolativo, si è andata ancor meglio delineando a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, con particolare riferimento al *legame tra formazione e lavoro*, nonché all'esplicitazione del legame tra servizi minimi esigibili all'interno degli SpI in uno schema diritti/doveri e ammortizzatori sociali (Alaimo 2013).

La regionalizzazione delle complementarità tra politiche attive e passive inoltre si è sedimentata a partire dall'impulso dato dalla programmazione delle risorse drenate dal FSE nei comparti formazione e lavoro, aumentando il peso delle politiche comunitarie nel disegnare le logiche di azione a livello territoriale e a differenziarlo dalle strategie di governo di respiro nazionale (Isfol 2013).

Le tendenze al riaccentramento sono ravvedibili sin dai primi provvedimenti degli anni duemila: si pensi alle Leggi 181/2000, 297/2002 e 30/2003 e al dlsg 276/2003 titolo II, in particolare rispetto alle politiche attive. Tale embrionale processo neo-centralistico ha però scontato un ampio margine di interventi a carattere regionale e locale sviluppatosi negli anni a cavallo tra la fine dei Novanta e i primi Duemila, che hanno sedimentato un approccio *territoriale* alle politiche del lavoro. Un modello che oggi è posto dinnanzi alla sfida di una risistemizzazione in un impianto regolativo che attribuisce un ruolo di coordinamento e monitoraggio, nonché di indirizzo e controllo a livello centrale.

Ciò vale non solo per l'impalcatura istituzionale e regolativa degli SpI, ma anche per le connessioni tra servizi minimi e ammortizzatori sociali, maggiormente esplicitata nella L. 92/2012 e nel così detto Jobs Act.

Sebbene l'accesso alle prestazioni passive sia regolato a livello centrale, nel corso degli ultimi quattro decenni le regioni hanno sviluppato nel corso degli ultimi quattro decenni un ampio margine di contrattazione in sede di Conferenza Stato-Regioni come in altri tavoli interistituzionali animati da un composito sistema di *stakeholders* per l'assegnazione di ulteriori risorse, in particolare in merito all'erogazione in regime di deroga di ammortizzatori sociali, contribuendo anche a livello territoriale a frammentare il sistema di accesso alle prestazioni di politiche passive. Sino alla riforma sancita dalla L. 92/2012 tale sistema in deroga non era mai stato oggetto di alcun tentativo di riorganizzazione. A partire dai primi anni Novanta, in risposta alla severa crisi occupazionale a cui si assisteva in Italia come in Europa, la logica degli ammortizzatori in deroga ha progressivamente messo a sistema una prassi di misure particolaristiche concordate al tavolo governativo (Liso 2014), rendendo sufficiente l'azione meramente amministrativa per la loro accensione. Se questo rispondeva in parte alle esigenze di semplificazione, segnava una stagione - ancora in atto - caratterizzata da una risposta frammentata e diseguale alle emergenze occupazionali (Pallini 2009).

In questo solco si vanno a inserire le azioni di riordino del sistema degli ammortizzatori sociali, che a partire dalla 92/2012 provano a risolvere alcune criticità in termini di equità. La progressiva dismissione degli interventi in deroga previsti dal legislatore, soggetta oggi a un regime di ridimensionamento e di proroga, non appare tenere sufficientemente in considerazione il peso storico di tali interventi, che hanno evidenziato l'impossibilità di agire solo e unicamente attraverso la leva assicurativa, con la necessità di ricorrere a finanziamenti derivanti dalla fiscalità generale, e ricadendo all'interno dell'alveo di misure di fatto di natura assistenziale. Il ricorso a risorse drenate dalla fiscalità generale pone inoltre un problema di equità, perché rivolte a specifiche categorie di lavoratori, e in più non soggette alla prova dei mezzi individuale, depauperando l'intento di universalizzazione sotteso dal legislatore nell'intervento di riforma (Liso 2014).

Il processo di riforma degli ammortizzatori sociali contenuto nel *Jobs Act* (dlgs 4 marzo 2015 n. 22), modifica in parte gli istituti previsti dalla L. 92/2012, inserendo alcuni correttivi, ma mantenendo un modello di regolazione e protezione ancora caratterizzato dal dualismo tra lavoratori (Rizza 2015).

La persistenza del dualismo è spiegabile in parte con la convergenza, a livello europeo, di interventi volti ad allargare la base occupazionale: questi sono stati tradotti nel sistema italiano nell'incremento della flessibilità *in entrata* nel mercato del lavoro, lasciando perlopiù intatte le garanzie dei lavoratori *core*. Un'altra motivazione è da trovarsi nell'imperativo e nei vincoli macroeconomici di matrice sovranazionale al fine di diminuire la pressione della spesa pubblica per risanare i bilanci. Queste azioni hanno un effetto depressivo sugli investimenti, a fronte di un progressivo aumento della spesa pubblica causato dalla pressione delle politiche passive e risarcitorie, effetto congiunto sia della recessione sia dell'arresto delle politiche di sviluppo che impediscono una ripresa dell'economia e dell'occupazione. L'aumento della spesa pubblica è causato infatti dalla supremazia di una logica d'azione che promuove interventi ciclici rispetto a misure anticicliche. Queste ultime sarebbero capaci di contrastare la recessione attraverso politiche economiche che facciano da incentivo per gli investimenti, agendo anche come leva per mantenere e incrementare la qualificazione dell'offerta di lavoro (Krugman 2001).

Quale mix tra crescita, decrescita, inclusività e disuguaglianze? Un quadro delle regioni italiane

Quanto appena detto risente però di una ampia variabilità territoriale: infatti le politiche di sviluppo come quelle dell'occupazione, nonché i sistemi locali di welfare si combinano in modo ben diverso nelle diverse regioni italiane, tracciando percorsi con esiti molto diversi tra crescita e decrescita, inclusione e aumento delle disuguaglianze.

Si è tentato di operativizzare i diversi processi sinora esaminati attraverso un set di indicatori³ di fonte Istat, Inps e Unioncamere riferiti al periodo 2011-14. Lo scopo è evidenziare le diverse collocazioni regionali in merito alle politiche di welfare, del lavoro e alle performance di crescita. Obiettivo di tale analisi è comprendere se e dove si riscontrano crescita economica e inclusione sociale, in particolare rispetto alle prestazioni e ai servizi di welfare e di politiche attive del lavoro.

Il percorso di indagine è articolato in tre fasi: i) scelta e descrizione degli indicatori utilizzati; ii) sintesi della matrice dei dati mediante Analisi delle Componenti Principali (ACP); iii) classificazione regionale in base alle risultante delle analisi quantitative.

La matrice dei dati di partenza consta di 23 indicatori⁴ relativi a tutte le regioni. Si è scelto di procedere con un'analisi multivariata per consentire una lettura integrata e

3 Il database è stato costruito ampliando la composizione utilizzata nel rapporto di Monitoraggio del Mercato del lavoro, a cura dell'Isfol del 2015.

4 Per la dimensione crescita e competitività economica sono stati selezionati i seguenti indicatori: incidenza PIL regionale su PIL nazionale; produttività del lavoro, lavoratori addetti a R&D; capacità innovativa; aziende irregolari; occupati con diploma; occupati con laurea; tasso di occupazione femminile e maschile; tasso di disoccupazione di lunga durata; tasso di disoccupazione giovanile femminile e maschile; quota di lavoro irregolare; dipendenti della Pubblica Amministrazione che hanno usufruito di formazione ICT;

simultanea di tutto il set di indicatori selezionato. La sintesi ottenuta mediante ACP, risultato di una concettualizzazione e sistematizzazione, è solo una delle soluzioni possibili ed è stata scelta per la sua coerenza concettuale e statistica rispetto all'oggetto di indagine. La soluzione fattoriale presentata è a due componenti principali, che sintetizzano circa il 70% della varianza.

L'analisi dei pesi fattoriali su ciascun componente (cfr. Tab. 1), ha permesso di identificare nel primo asse la dimensione relativa alla *crescita e competitività economica*. Sulla seconda componente, invece, pesano maggiormente gli indicatori riconducibili alla dimensione *inclusività del sistema di welfare e delle politiche attive del lavoro*.

Tab. 1 - Pesi fattoriali tra gli indicatori e le componenti principali (soluzione ruotata)

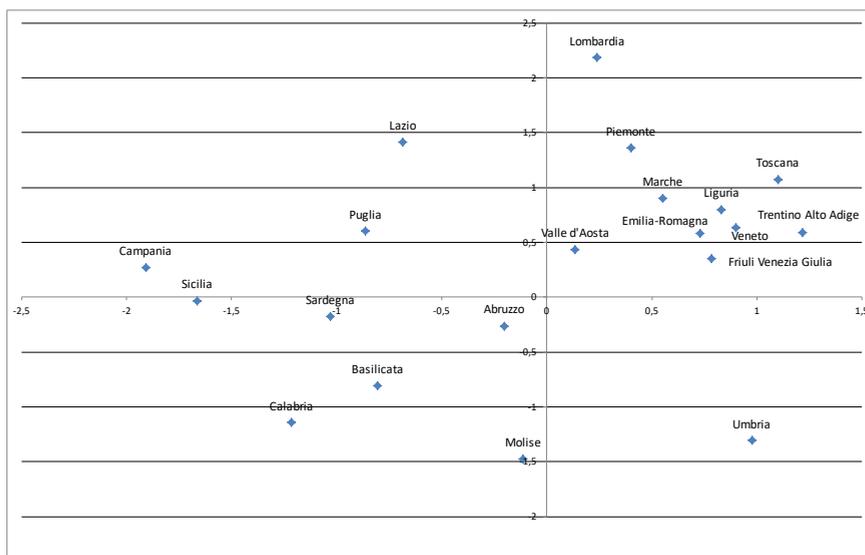
Matrice dei componenti ruotata ^a		
	Componente	
	1	2
Incidenza PIL	,800	,017
Produttività del lavoro	,818	,625
%Lavoratori addetti alla R&S	,858	,709
Capacità innovativa	,865	,335
Aziende Irregolari	-,680	,149
%Occupati con Diploma	,455	,291
%Occupati con Laurea	,603	,178
Tasso Occupazione femminile	,920	,222
Tasso occupazione maschile	,930	,269
%Disoccupati di lunga durata	-,959	-,118
%Lavoro Irregolare	-,824	-,456
%Presi in carica asili nido	,231	,759
%Assistenza Domiciliare	,278	,656
%Beneficiari Politiche Attive	,016	,405
Spesa servizi sociali	,158	,525
%Ricerca nelle imprese	,587	,521
Indice di Gini	-,231	-,710
Disoccupazione Femm. giovanile	-,922	-,115
Disoccupazione Maschile. giovanile	-,958	-,056
dipendenti PA che hanno seguito formazione ICT	,745	,312

Metodo estrazione: analisi componenti principali.
Metodo rotazione: Varimax con normalizzazione di Kaiser
a. La rotazione ha raggiunto i criteri di convergenza in 15 iterazioni.

ricercatori nelle imprese); Per la dimensione inclusività del sistema di welfare e delle politiche attive del lavoro: presa in carico asili nido; copertura degli asili nido; assistenza domiciliare; beneficiari politiche attive del lavoro; spesa per servizi sociali; indice di Gini sui redditi da lavoro.

La distribuzione negli assi dei pesi fattoriali per regione ha permesso di differenziare i territori come illustrato in Figura 1. Rispetto a questa prima analisi è possibile individuare quattro sistemi regionali di crescita e inclusività, seppure caratterizzati al proprio interno da una certa variabilità di intensità tra le due dimensioni considerate.

Fig. 1 - Crescita economica e inclusività dei sistemi di welfare e del lavoro



Sono ravvedibili 4 gruppi regionali, come è sintetizzato nel quadro sinottico seguente:

Quadro sinottico 1 - Modelli di crescita e inclusività

Crescita Inclusiva	Decrescita Inclusiva
Friuli Venezia Giulia; Veneto; Trentino Alto Adige; Valle d'Aosta; Liguria; Toscana; Marche; Emilia Romagna	Umbria
Crescita Diseguale	Decrescita Diseguale
Lazio; Campania; Sicilia; Puglia	Calabria; Sardegna; Abruzzo; Basilicata; Molise

L'ampia variabilità all'interno dei gruppi di regioni sembra restituire il quadro di un sistema fortemente composito e variegato rispetto alla capacità di coniugare crescita e inclusività.

E' bene tenere presente infatti che ampie differenze sono presenti anche a livello sub-regionale: in particolare singole esperienze virtuose di sviluppo e innovazione, e inclusività e coesione, sono state documentate e analizzate all'interno della letteratura sia sullo sviluppo territoriale che sul welfare locale. In particolare, è stato sottolineato contenuto di innovazione presente nelle pratiche, nelle politiche, nella composizione degli attori e nell'utilizzo di strumenti e dispositivi di governo. L'analisi quantitativa è infatti in grado di spiegare solo parzialmente la complessità dei fenomeni legati allo sviluppo inclusivo, come già alcuni autori hanno dimostrato rispetto alle analisi su dati secondari relativi alla *flexicurity* (Bertozzi, Bonoli 2009). Essa tuttavia può fornire alcuni elementi di contesto sui quali è utile ragionare: in primo luogo si ha la conferma dell'ampia variabilità regionale rispetto alla *combinazione* tra più fattori esplicativi; in secondo luogo possiamo valutare l'intensità delle performance in prospettiva comparata. A questa analisi di contesto si è affiancata una analisi qualitativa sulla base dell'accordo Stato-Regioni 2009-2012 per gli ammortizzatori sociali. In tal modo possiamo approfondire la discriminazione delle regioni sulla base congiunta dei risultati quantitativi e qualitativi.

Quale ri-articolazione tra le politiche attive e passive: l'accordo Stato-Regioni 2009-2012 per gli ammortizzatori sociali

Se le risposte alla crisi possono essere valutate attraverso l'interazione tra istituzioni, interessi e idee (Hall 2014), l'analisi qualitativa condotta esaminando l'accordo Stato-Regioni 2009-2012 sugli ammortizzatori sociali in deroga, consente di affinare la ricostruzione delle dinamiche che segnano le differenze regionali.

Gli elementi di analisi che questo documento offre permettono di ragionare sulle complementarità istituzionali, perché vengono riportate non solo le norme, ma le *policies*, le relazioni e le strategie degli attori che compongono l'arena regionale. Questo è il luogo dove guardando alle relazioni tra gli attori si possono comprendere in modo più sottile le complementarità istituzionali, poiché mostra le istituzioni nella loro interconnessione (Hall, Soskice 2001). L'analisi delle relazioni di monitoraggio regionali consente di analizzare, comparandoli tra loro, gli aspetti legati alla *common knowledge*: ovvero aspetti gli elementi relazionali e culturali sedimentati, che mostrano una certa stabilità delle istituzioni territoriali.

In particolare, gli aspetti che ci interessa qui sottolineare corrono lungo due dimensioni: le logiche che le regioni hanno implementato rispetto all'utilizzo degli ammortizzatori in deroga e il livello di coordinamento e struttura della rete delle politiche attive del lavoro. Rispetto a quest'ultimo punto non è stata adottata una divisione tra attori pubblici e privati, quanto il loro raccordo attraverso pratiche formalizzate o meno e la finalità delle loro azioni e interventi. Questo approccio segue la prospettiva suggerita dalla scuola di regolazione francese, che a partire dalla metà degli anni Novanta, con il crescere in Europa del welfare mix e dell'integrazione tra attori pubblici e privati, fa prevalere nell'attribuzione di "pubblico" più gli obiettivi e le finalità che la natura degli

attori coinvolti. L'analisi è stata condotta seguendo i 3 domini individuati da Jessop (1997) sul radicamento delle istituzioni sociali e economiche riscontrabili all'interno di misure e interventi di singole policy. Essi comprendono: i) le relazioni interpersonali; ii) le relazioni intra-organizzative e iii) le relazioni tra sistemi di diverso ordine istituzionale.

L'analisi del monitoraggio evidenzia quattro gruppi di regioni così distinte:

Quadro sinottico 2 - Logiche di intervento e relazione tra gli attori

	Prospettiva passivo-risarcitoria via ammortizzatori sociali	Prospettiva di sostegno-recupero via ammortizzatori sociali
Integrazione degli interventi e coordinamento tra gli attori delle politiche attive	Lazio; Puglia; Campania	Lombardia; Piemonte; Emilia-Romagna; Marche; Toscana; Veneto; Liguria; Valle d'Aosta; Trentino Alto Adige; Friuli Venezia Giulia;
Frammentazione degli interventi e scarso coordinamento tra gli attori delle politiche attive	Sicilia; Sardegna; Calabria; Basilicata; Molise	Umbria; Abruzzo

Questa analisi, se confrontata con la prima, mostra che in alcune regioni alle difficoltà in termini di crescita e inclusività all'implementazione di logiche passivo-risarcitorie del dispositivo si somma una frammentazione degli interventi e a uno scarso coordinamento tra gli attori delle politiche attive del lavoro.

Le regioni che mostrano basse performance in termini di inclusività e competitività economica - Sardegna, Calabria, Basilicata, Molise - hanno implementato una logica assistenziale e risarcitoria dello strumento, scontando anche la debolezza di una rete poco efficace degli SpI. In questi territori si registrano inoltre profonde debolezze strutturali e una scarsa innovazione nelle logiche di azione e di implementazione di strumenti, anche quando la loro attivazione è stata fortemente concordata in sede di accordo Stato-Regioni.

Nel gruppo più numeroso di regioni - Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Veneto, Liguria, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia - si verifica una positiva integrazione della crescita inclusiva con la capacità di utilizzare gli strumenti e il sistema di SpI in una logica di medio-lungo periodo. In particolare l'animazione territoriale e il coinvolgimento delle imprese costituiscono un perno delle strategie di matching. A ciò si sono affiancate strategie di rilancio -attraverso rimodulazioni tra settori produttivi - che lasciano intravedere un approccio sistemico tra le politiche passive e attive, comprendendo anche logiche di riconversione e tutela del segmento della domanda.

In questo senso le performance regionali sono legate alla capacità del *policy making* territoriale di tradurre orientamenti in azioni concrete, stimolate dalla necessità di razionalizzare gli interventi in un momento storico caratterizzato dalla scarsità di risorse. Tale dinamica riflette non solo il processo di continuo aggiustamento istituzionale spinto da processi distributivi (Hall, Thelen 2009) ma fornisce elementi che chiariscono quale meccanismo le istituzioni locali hanno attivato, se una reinterpretazione degli strumenti e dei contenuti a loro disposizione oppure una loro defezione (Hall, Thelen 2009). Appare chiaro come l'esistenza di un certo *embeddedness* cognitivo delle istituzioni locali costituisca un frame entro il quale le relazioni e gli interventi si iscrivono. In questo senso laddove esso è più chiaro e definito maggiore è il dettaglio, la pertinenza e la capacità di azione degli SpI territoriali.

Se tali aspetti producono ampi differenziali regionali, non possono mancare alcune considerazioni di stampo nazionale che colleghino le recenti riforme in merito alle misure di sostegno al reddito e alla disoccupazione alla (ri)produzione di dualismi tra lavoratori e cittadini.

Recenti misure di sostegno alla disoccupazione e al reddito. Verso un maggiore dualismo?

Gli ampi differenziali regionali e i fattori che li determinano di carattere istituzionale, socio-economico e cognitivo si scontrano inoltre con l'inserimento di misure di sostegno alla disoccupazione e al reddito che di fatto non arginano i dualismi presenti nel mercato del lavoro e della protezione sociale.

La spinta neo-centralista nell'impianto delle politiche attive del lavoro, seppure ancora embrionale, è negli intenti sostenuta da idee di armonizzazione e universalismo nelle prestazioni e nelle opportunità di inserimento lavorativo.

Tale logica sembra invece non guidare lo spirito di riforma che ha portato alla modifica e all'introduzione di nuove misure di sostegno alla disoccupazione e al reddito.

Sul versante strutturale, il basso dinamismo che caratterizza l'economia italiana e il perseguire l'aumento dell'occupazione attraverso incentivi e sgravi alle imprese come principale via all'occupabilità, potenzia da un lato i territori economicamente meglio attrezzati e dall'altro sostiene i soggetti più tutelati nel mercato del lavoro continuando a flessibilizzare l'entrata nel mercato del lavoro, agganciandola a incentivi alle imprese temporanei e senza alcun vincolo di condizionalità in caso di licenziamento al termine degli stessi.

Inoltre, il tentativo di allargare la base degli aventi diritto alle prestazioni di tipo assicurativo, si scontra con l'abbassamento delle indennità. La Naspi, ad esempio, a seguito dell'estensione dell'anzianità contributiva a 4 anni, vede un ampliamento della platea dei beneficiari. Tale misura, come noto, prevede un diritto di cumulo particolarmente modesto, che da un lato potrebbe incentivare la diffusione di lavoro sommerso, e dall'altro portare i percettori a fare ricorso alla liquidazione anticipata dell'indennità non ancora erogata, possibile nel caso il beneficiario scelga attraverso tale capitalizzazione la strada del lavoro autonomo e dell'imprenditorialità.

Il peso degli ammortizzatori in deroga, prorogati ma ridimensionati in termini di durata e corresponsione, si concentra nelle regioni del Nord (dati INPS 2016). Sotto il profilo soggettivo, l'area del lavoro autonomo 'puro' è esclusa dalle forme di tutele, e ne viene incentivato il ricorso attraverso la possibilità di liquidazione anticipata della NASPI. Nell'intento del legislatore, quindi, è possibile rinvenire lo sforzo di allargare la base occupazionale con lavoratori sprovvisti di tutele e di decongestionare l'area del lavoro subordinato (Bozzao 2015). A restare ancora esclusi sono i lavoratori a tempo parziale verticale su base annua. Questo tipo non solo è in aumento, ma è caratterizzato dal peso della componente involontaria, perché principalmente legata a fluttuazioni e necessità imposte dalle imprese.

Sebbene alcuni interventi correttivi rispetto all'assetto precedente sono stati avviati nelle recenti riforme, nel senso di un allargamento degli aventi diritto, e con un timido tentativo di omogeneizzazione degli istituti attraverso la Naspi, nonché con l'introduzione di un dispositivo di solidarietà, l'Asdi, quale sussidio di disoccupazione a carattere assistenziale e non assicurativo, il sistema italiano è ancora caratterizzato da un impianto di welfare occupazionale ancora dualistico nelle prestazioni e nelle forme di tutele.

Su questo si innesta un'articolazione delle politiche attive e passive all'interno delle regioni italiane che ha esiti molto eterogenei territorialmente. Su questo incidono certamente aspetti strutturali, storicamente sedimentatesi, che hanno contribuito alla doppia velocità socio-economica tra le diverse aree del paese.

Tuttavia in alcune regioni la ricomposizione e l'integrazione tra diversi comparti di policies sembra avere un certo effetto di compensazione rispetto a alcuni squilibri del sistema produttivo (si pensi all'Umbria o alla Puglia), che andrebbero analizzati con maggiore dettaglio.

L'allargamento delle misure passive in termini di platea di beneficiari non tiene infatti conto del potenziale di riqualificazione e attivazione dei soggetti espulsi, intermittenti o fragili nel mercato del lavoro.

Se da un lato si allargano numero nella loro diversificazione, dall'altro la ridefinizione delle misure dal punto di vista economico e temporale potrebbe paradossalmente portare a un indebolimento socio-professionale dei soggetti, e a una loro ricollocazione in posizioni meno qualificate con un effetto intrappolamento al ribasso, che trascina soggetti che sinora hanno avuto una posizione di svantaggio relativo ma non marginale nel mercato del lavoro.

In questo senso a mancare sono le politiche rivolte a sostenere lo sviluppo economico, in grado di sfruttare la possibile integrazione tra comparti di policies e capaci - attraverso l'azione delle classi politiche locali- a investire e incrementare beni e servizi collettivi.

Riferimenti bibliografici

Alaimo, A. (2015), *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, W.P. CSDLE “Massimo D’Antona”. IT 249/2015: 3

Aoki M. (2007), *Endogenizing institutions and institutional changes*, in «Journal of Institutional Economics», 3(1):1-31

Aoki M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA, MIT Press.

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

Barberis E., Kazepov Y. (2013, eds), *Il welfare frammentato*, Roma: Carocci.

Borghesi V., R. Rizza (2006), *L’organizzazione sociale del lavoro*, Milano: Bruno Mondadori.

Borghesi V. (2005), *Il lavoro dell’attivazione. Lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Roma: Carocci

Bozzao P., (2015), *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d’insieme*, Diritti Lavori Mercati 3/2015.

Bertozzi F., Bonoli G. (2009), *Measuring Flexicurity at the Macro Level. Conceptual and Data Availability Challenges*, Working paper on the reconciliation of work and welfare in Europe 10/2009.

Burroni L., Gherardini, A (2015), *The Italian Variety of Capitalism and Its Constraints on Regional Development*, paper Sase2015

Capano G., Gualmini E. (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna: Il Mulino.

Crouch C. (2005), *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford: Oxford University Press

Deeg R. (2005), *Path Dependency, Institutional Complementarities and Change in National Business Systems*, in G. Morgan, R. Whitley, E. Moen (eds.), *Changing Capitalisms? Internationalisation, Institutional Change and Systems of Economic Organization*, Oxford: Oxford University Press.

Dore R. (2000), *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.

Fadda S., *Per una integrazione tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo*, in «Argomenti» 14.

Liso F. (2013), *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*,

Liso F. (2014), *Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 4: 457-472.

Pallini M.,(2009), *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali "in deroga" con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 2: 353-370.

Ginsbourg P.,(1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, 2 voll., Torino: Einaudi.

Gospel H., Pendleton A. (2004, eds.), *Corporate Governance and Labour Management: An International Comparison*, Oxford: Oxford University Press.

Hall P.A., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.

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

Hemerijck A. (2012), *The Political Economy of Social Investment*, in L. Burrioni, M. Keune, G. Meardi (eds.), *Economy and Society in Europe: A Relationship in Crisis*, Cheltenham: Edward Elgar: 40-60.

Hollingsworth R. J., Boyer R. (1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Isof 2013, Rapporto di monitoraggio 2014.

Katz H. C., Darbishire O. (2000), *Converging Divergences: Worldwide Changes in Employment Systems*, Ithaca, NY: Cornell University Press/ILR Press

Lane C, Wood G (2009), *Diversity in Capitalism and Capitalist Diversity*, in «Economy and Society», 38(4): 531-51.

Morgan G. (2007), *The Theory of Comparative Capitalisms and the Possibilities for Local Variation*, in «European Review», 15(3): 353-372.

Baldwin R., Krugman P. (2001), *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, in «IHEID Working Papers 01-2001», Economics Section The Graduate Institute of International Studies.

Rizza Roberto (2015), *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in «Politiche Sociali», 2: 335-340

Rossi N. (2006), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma Bari: Laterza.

Sapelli G. (1989), *L'Italia inafferrabile. Conflitti, sviluppo, dissociazione dagli anni Cinquanta a*

oggi, Venezia: Marsilio.

Schneiberg M. (2007), *What's on the Path? Path Dependence, Organizational Diversity and the Problem of Institutional Change in the US Economy, 1900-1950*, in «Socio-Economic Review», 5: 47-80.

Streeck W., Thelen K. (2005, eds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Thelen K. (2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press

Tilton T. (1993), *The Role of Ideology in Social Democratic politics*, in K. Misgeld, K. Molin, K. Amark (eds.), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, University Park Pennsylvania: Pennsylvania State University Press: 409-27.

Trigilia C., Burroni L. (2001), *Italy: Economic Development through local economies*. in C. Crouch, P. Le Galès, C. Trigilia, H. Voelzkow (eds), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford: Oxford University Press.

Van Kersbergen K., Hemerijck A. (2012), *Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State*, in «Journal of Social Policy», 41(3): 475-92.

Whitley R. (1999), *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*, Oxford: Oxford University Press

