

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE GIURIDICHE - PHD IN LEGAL STUDIES

Ciclo 33

**Settore Concorsuale:** 12/B2 - DIRITTO DEL LAVORO

**Settore Scientifico Disciplinare:** IUS/07 - DIRITTO DEL LAVORO

IL WELFARE OCCUPAZIONALE NEL CONTESTO DELLA CRISI DEL MODERNO  
STATO SOCIALE: OPPORTUNITÀ E LIMITI DI UN DIVERSO MODELLO DI  
SOLIDARIETÀ

**Presentata da:** Caterina Manolio

**Coordinatore Dottorato**

Renzo Orlandi

**Supervisore**

Andrea Lassandari

**Esame finale anno 2021**

*A mio fratello Alessandro*

*“[...] L'amore, la simpatia ed il sacrificio di sè compiono certamente una funzione immensa nello sviluppo progressivo dei nostri sentimenti morali. Ma non è sull'amore e nemmeno sulla simpatia che la società è basata, nell'umanità: è sulla coscienza della solidarietà umana, – non fosse essa che allo stato d'istinto; – sul sentimento incosciente della forza che dà a ciascuno la pratica del mutuo appoggio, sul sentimento della stretta dipendenza della felicità di ciascuno dalla felicità di tutti, e sopra un vago senso di giustizia o d'equità che porta l'individuo a considerare i diritti di ogni altro individuo come uguali ai propri”.*

*Kropotkin P. A., Il mutuo appoggio. Un fattore dell'evoluzione, 1902*



# Indice

## *Introduzione*

### **Capitolo I: Genesi e crisi del *welfare state***

1. La nozione di <i>welfare state</i> : ambiguità semantiche e tentativi di classificazione nel dibattito dottrinale contemporaneo	1
2. Definizione storica: le diverse fasi dello Stato sociale, dalle origini al consolidamento	12
2.1. ( <i>segue</i> ) la fase di espansione	16
2.2. ( <i>segue</i> ) la fase di crisi e l'arretramento	18
2.3. ( <i>segue</i> ) la fase di ricalibratura	26
3. Definizione teorica: i modelli di <i>welfare</i>	33
3.1. Il modello nordico o social democratico	44
3.2. Il modello anglosassone o liberale	52
3.3. Il modello continentale o conservatore	59
3.4. Il modello sudeuropeo o mediterraneo	68

### **Capitolo II: L'ascesa di un modello parallelo di solidarietà: il *welfare* occupazionale**

1. Necessarie premesse definitorie: un tentativo di mappatura del <i>welfare</i>	75
1.2. Il <i>welfare</i> occupazionale in prospettiva comparata: nozione e stato dell'arte	87
1.2.1. ( <i>segue</i> ) Suggestioni a margine delle indagini empiriche	93

2. Il <i>welfare</i> occupazionale nel quadro italiano: una prima stima	96
2.1. ( <i>segue</i> ) Considerazioni di sintesi sul caso italiano	112
3. L'evoluzione del <i>welfare</i> occupazionale: origini del fenomeno	115
3.1. I precedenti normativi della Legge n. 208 del 2015: la disciplina dei <i>fringe benefits</i>	120
3.2. Dalle sperimentazioni del Governo Prodi alla Legge n. 92 del 2012: i primi passi di una riforma	124
3.3. La legge di bilancio n. 108, del 28 dicembre 2015 e successive integrazioni: l'“età adulta” del <i>welfare</i>	130
3.3.1. La disciplina dei premi di risultato e la fungibilità con il <i>welfare</i> aziendale	138
3.3.2. Il coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione d'impresa	143
3.4. I più recenti interventi normativi in materia di <i>welfare</i> aziendale: le leggi di Stabilità per il 2019 e il 2020	147
4. Il ruolo del sindacato nello sviluppo del <i>welfare</i> occupazionale: la svolta rappresentata dal Patto per la fabbrica del 2018	151
5. <i>Provider</i> , reti e Terzo Settore: come cresce il mercato parallelo del <i>welfare</i>	161

### **Capitolo III: Tentativi di interpretazione e problematiche attuali: oltre il *welfare* occupazionale, cosa?**

1. Rischi ed opportunità del <i>welfare</i> occupazionale: la lettura aziendalistico-organizzativa	168
2. ( <i>segue</i> ) La lettura sociologica	175

3. (segue) La lettura giuslavoristica	184
4. Possibili itinerari di sviluppo. Società <i>Benefit</i> e <i>welfare</i> occupazionale: un incastro vincente?	194
4.1. (segue) <i>Il welfare</i> occupazionale nella prospettiva del <i>social investment</i> : un tentativo (fallito?) di riconfigurazione degli equilibri sociali	199
5. Oltre il <i>welfare</i> occupazionale: una riflessione sui diritti sociali alla luce della pandemia globale	206
5.1. (segue) Cenni sull'Innovazione Sociale nell'esperienza italiana: caso avverso o terreno di sfida?	215

## ***Conclusioni***

## ***Bibliografia***

## ***Sitografia***



## Introduzione

Oggetto del presente studio è la ricostruzione della genesi fattuale e normativa del *welfare* occupazionale, nel contesto della conclamata crisi dello Stato Sociale post-industriale.

La trattazione è articolata in tre sezioni, ciascuna delle quali guarda al fenomeno oggetto di studio secondo diverse traiettorie ricostruttive. Ciò consentirà, da un lato, di evitare il pericolo della de-contestualizzazione e della spoliticizzazione dei fenomeni giuridici sprovvisti di paternità normativa<sup>1</sup>, dei quali il *welfare* occupazionale è stato per lungo esempio; dall'altro, di comprenderne appieno le radici storiche e le traiettorie di sviluppo, cercando delle risposte regolative di lungo periodo che consentano, pur nell'attuale difficoltà di razionalizzazione del dato empirico, di prevederne e contenerne le distorsioni.

Il punto di partenza dell'indagine è rappresentato dalla ricerca, sul piano teorico, di una nozione ontologicamente autonoma di *welfare state*.

Passando per la disamina delle diverse "teorie del *welfare state*" e dalla ricognizione dei principali modelli di Stato Sociale tratteggiati dalla dogmatica sociologica e politologica, si giungerà ad affermare, sulla scia delle più recenti elaborazioni dottrinali, la necessità di una categorizzazione aperta del fenomeno: in questo senso il *welfare state* verrà definito come un "terreno mobile" di ricerca e sperimentazione, un processo evolutivo al cui interno molteplici attori, portatori di interessi variegati, spesso convergenti, si muovono a formare una rete di legami, scambi e interferenze, che più che ad una ricalibratura, conducono, oggi, ad una vera e propria morfogenesi del *welfare*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> V. Somma A., *Comparazione giuridica, fine della storia e spoliticizzazione del diritto*, in Brutti M., Somma A. (a cura di), *Diritto: Storia e comparazione: Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History, 2018, pp. 509-540

<sup>2</sup> L'espressione si deve a Donati P., *Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: fra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale*, in Colozzi I., (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Franco Angeli, Milano.

L'effetto più evidente di tale processo è rappresentato dall'ascesa di nuovi modelli di solidarietà, in cui all'attore pubblico, tradizionalmente assunto a garante del benessere collettivo, si affiancano o, addirittura, si sostituiscono diversi soggetti, più o meno istituzionalizzati, che contribuiscono a definire il mosaico di tutele di cui si compone l'odierno sistema di protezione sociale.

Fra questi, l'impresa ha assunto, negli ultimi anni, un'importanza crescente, anche grazie alla rinnovata attenzione del legislatore italiano che, a partire dal 2016, ha introdotto una disciplina fiscale agevolata per l'erogazione di beni e servizi a contenuto sociale, variamente racchiusi sotto il *genus* "welfare occupazionale".

Ad esso è interamente dedicata la seconda sezione dell'elaborato.

All'esito di una breve premessa definitoria, in cui si è ritenuto opportuno dare conto dell'incertezza concettuale che caratterizza, nelle sue diverse e molteplici declinazioni, l'espressione "welfare occupazionale", si procederà all'esame del dato empirico, attraverso gli studi condotti, a livello europeo e nazionale, sulla portata e gli sviluppi del fenomeno.

A seguire, verrà definito il *framework* istituzionale nel quale il *welfare* occupazionale si inserisce – e dal quale promana - attraverso la ricostruzione della sua genesi storica e normativa e la ricognizione della disciplina fiscale attualmente vigente nel nostro ordinamento.

All'analisi approfondita delle previsioni contenute nelle più recenti Leggi di Stabilità, seguirà l'esame della disciplina contrattuale, che, da ultimo con il Patto per la Fabbrica del 2018, ha dato un fondamentale contributo alla diffusione del *welfare* occupazionale, nella sua specifica veste negoziale.

Di qui, si analizzerà il ruolo ricoperto dal sindacato nel sistema di protezione sociale, dapprima nel campo della bilateralità e della contrattazione sociale, a seguire nell'area del *welfare* e della retribuzione, che, comunque rappresenta, nell'approccio fatto proprio dal presente studio, un'evoluzione del suo tradizionale compito di garanzia.

A conclusione del capitolo, infine, si illustreranno i processi che hanno dato vita al “mercato parallelo del welfare”, ovvero a quel complesso di soggetti di nuova creazione o rinnovata scoperta, che assumono il compito di erogatori e diffusori del *welfare*, ponendosi in contatto diretto con i bisogni avanzati dai lavoratori e dalla comunità nel suo complesso.

Da ultimo, nella terza sezione verrà offerta una ricostruzione trasversale dei limiti e delle potenzialità che l'accresciuto utilizzo dello strumento welfaristico, a livello contrattuale ed aziendale, porta con sé.

Dapprima verrà analizzato l'approccio della dottrina aziendalistico-organizzativa, incline a riconoscere nel *welfare* d'impresa una leva per la produttività e il benessere organizzativo, in grado di favorire la motivazione dei lavoratori e il senso di *commitment* nei confronti dell'impresa.

A questa seguirà la ricognizione delle più recenti elaborazioni sociologiche sul tema, dalle quali emergerà un quadro maggiormente critico circa la condizione di “incertezza”, individuale e collettiva, che caratterizza la società attuale e che la frammentazione dei sistemi di *welfare* contribuisce ad acuire.

Da ultimo, si affronterà il tema in prospettiva giuslavoristica, analizzando le principali questioni attorno a cui gravita il dibattito attuale, in specie, in materia salariale. I nodi critici, che verranno approfonditi al termine della ricognizione, attengono alla possibilità che l'istituto si presti ad un uso elusivo, in grado di erodere l'accantonamento pensionistico del lavoratore, nonché la “giusta retribuzione” a lui spettante *ex art. 36* della Costituzione, quale “garanzia di una vita libera e dignitosa” per sé e la sua famiglia.

Alle riscontrate criticità, in chiusura di capitolo, si proverà a rispondere dando conto degli itinerari di ricerca intrapresi, più di recente, dalla dottrina sociologica e lavoristica, con un *focus*, rispettivamente, sul paradigma del *social investment* e sull'istituto delle *società benefit*.

Entrambe le strade si riveleranno, tuttavia, foriere di incognite, rispetto alle quali il paragrafo conclusivo tenterà di offrire una soluzione di tipo “esplorativo”, tenendo

conto dei mutamenti intervenuti a seguito dell'emergenza pandemica globale che, da un anno a questa parte, procediamo imperterriti ad affrontare.

L'assunto di fondo è che sia necessario travalicare le tradizionali strategie normative di tipo dirigistico/mercantilistico e puntare ad una "capacitazione" dei corpi rappresentativi e delle reti relazionali, ampliando le opportunità regolative e negoziali dei soggetti che concorrono alla realizzazione del bene comune.

In questo senso, la prospettiva che si propone di adottare è quella dell'Innovazione Sociale.

Secondo tale filone di ricerca, il corretto funzionamento dei sistemi di *welfare* passa non già dal ruolo esclusivo dello Stato, né dalla copertura informale del singolo cittadino, ma dall'attivazione della società civile, che si adopera in uno scambio virtuoso con le imprese e l'ente pubblico, nazionale e locale, per sopperire al bisogno di copertura attraverso una risposta "co-gestita" da una fitta rete *multi-stakeholder*.

In questo contesto, si inserisce il passaggio da un *welfare* esclusivamente occupazionale, e per ciò stesso categoriale e selettivo, ad un *welfare* relazionale, base di una vera e propria *welfare society*, intesa quale modello evolutivo di Stato sociale in cui ad una sussidiarietà di tipo gerarchico si sostituisce via via un sistema di protezione circolare in cui gli attori cooperano per creare nuovo valore condiviso.



## CAPITOLO I

### *Genesi e crisi del welfare state*

**SOMMARIO:** 1. La nozione di *welfare state*: ambiguità semantiche e tentativi di classificazione nel dibattito dottrinale contemporaneo – 2. Definizione storica: le diverse fasi dello Stato sociale, dalle origini al consolidamento - 2.1. (segue) la fase di espansione – 2.2. (segue) la fase di crisi e l'arretramento – 2.3. (segue) la fase di ricalibratura – 3. Definizione teorica: i modelli di *welfare* – 3.1. Il modello nordico o social democratico – 3.2. Il modello anglosassone o liberale – 3.3. Il modello continentale o conservatore – 3.4. Il modello sudeuropeo o mediterraneo

### **1. La nozione di *welfare state*: ambiguità semantiche e tentativi di classificazione nel dibattito dottrinale contemporaneo**

Rispondere alla domanda “*che cos'è il welfare state*” è operazione tanto complessa quanto necessaria. Lo sforzo non è nuovo agli occhi del lettore esperto, che ricorderà come quest'interrogativo abbia costituito, sin dagli albori della ricerca socio-politologica, il perno attorno al quale far ruotare l'intera costruzione discorsiva sullo Stato del benessere, creando un mosaico composito “[...] *with diversity both in its source and in the manner of its delivery*”<sup>1</sup>. Ciò in ragione del fatto che all'accezione comune di *welfare state* è tradizionalmente associato un significato funzionalistico, volto a spiegare perché il *welfare state* è necessario per la società, determinando, così un'erronea assimilazione fra attributi e attribuzioni dello Stato sociale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Barr N., *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicholson, London, 1987, p. 5;

<sup>2</sup> Taluni autori hanno ulteriormente distinto la nozione di *welfare state* da quella di Stato sociale, evidenziando come quest'ultima espressione sia priva, in realtà, di un'effettiva valenza sostanziale, limitandosi a identificare uno stadio evolutivo del più ampio e complesso Stato del benessere. Quest'ultimo non si limiterebbe, stando a questa teoria, al controllo e all'eliminazione della povertà a fini della garanzia della pace sociale, ma assommerebbe su di sé una gamma più vasta di bisogni, assicurando ad ogni cittadino come diritto, e non come carità, sussistenza, salute, istruzione ed educazione. Ai fini della nostra ricostruzione, tuttavia, la rilevazione, pur condivisibile, sembra trascurabile. Per una ricostruzione completa v. Donati P., *Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione*, in Rossi G., Donati P. (a cura di), *Welfare state, problemi e alternative*, Milano, 1982, pp.56-76;

A ben vedere, la distinzione non è di poco momento, poiché ha segnato una netta divaricazione fra lo studio di *ciò che lo Stato del benessere è e ciò che invece fa*, indirizzando la ricerca, da un lato, verso ciò che esso dovrebbe essere e, dall'altro, verso ciò che concretamente è. In quest'ultima direzione si è orientata gran parte della speculazione teorica moderna sul *welfare state*, dimostrando una “[...] *general lack of much genuine interest in the welfare state as such*”<sup>3</sup>.

In passato, già Asa Briggs definiva il *welfare state* come “il potere organizzato usato deliberatamente (attraverso la politica e l'amministrazione) allo scopo di modificare le forze del mercato”<sup>4</sup>, in ciò evidenziando la funzione eminentemente difensiva, più che correttiva, propria dello Stato nei confronti delle distorsioni prodotte dal mercato. La bontà della definizione di Briggs sta nel porre in stretta continuità lo Stato sociale e il *welfare state*, secondo una logica tipica dell'assistenzialismo ottocentesco, figlia, evidentemente, dell'epoca storica in cui l'autore si inseriva, l'Inghilterra post-Beveridge<sup>5</sup>. La definizione, per questo, mostra una certa limitatezza concettuale, derivante dal pregiudizio storico della necessaria opposizione fra libero mercato e benessere comune e del ruolo dello Stato come unico garante dell'equità sociale.

Con l'obiettivo di fornirne un'accezione più neutra e generale, più di vent'anni dopo, Goran Therborn, illustre sociologo svedese, identificò il *welfare state* come “*lo Stato in cui più della metà della spesa pubblica è destinata ad attività di politica sociale - nella forma dei trasferimenti monetari alle famiglie e di investimenti in educazione e istruzione dei privati - anziché alle altre funzioni tradizionali dello Stato*

---

<sup>3</sup> Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 18;

<sup>4</sup> Cfr. Briggs A., *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, Vo.2,2, 1961, 228, secondo cui tale potere è esercitato in tre direzioni: in primo luogo, garantendo a individui e famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato della loro proprietà; a seguire, restringendo la misura dell'insicurezza mettendo individui e famiglie in condizione di fronteggiare certe “contingenze sociali” (malattia, vecchiaia e disoccupazione); infine, assicurando ad ogni cittadino senza distinzione di classe o *status* i migliori standard disponibili in relazione a una gamma concordata di servizi sociali;

<sup>5</sup> Cfr. C. De Boni (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. L'Ottocento*, Firenze University Press, Firenze, 2007

(*economica, militare o giurisdizionale*)”<sup>6</sup>. Anche questa ricostruzione, tuttavia, scontava un eccessivo pragmatismo e rendeva necessaria una misurazione quantitativa della spesa sociale che, quando davvero compiuta, avrebbe probabilmente lasciato fuori dalla nozione di *welfare state* la quasi totalità degli stati europei.

Un tentativo di sopperire a tali mancanze venne compiuto nel 1999 dal politologo tedesco Jens Alber, il quale definì in senso più ampio il *welfare state* come quella organizzazione istituzionalizzata finalizzata a rispondere al processo di modernizzazione attraverso: a) “*il miglioramento degli standard di vita dei propri cittadini e la promozione di una crescita dinamica, senza intervenire direttamente sui meccanismi di produzione e distribuzione della ricchezza*” e b) “*l'intervento sul funzionamento del mercato, laddove questo non garantisca un'equa e costante distribuzione delle risorse materiali e delle opportunità di vita*”<sup>7</sup>. La definizione di Alber, pur nella sua maggiore completezza, lascia spazio a numerose ambiguità, poiché combina la dimensione meritocratica delle politiche sociali a quella distributiva, senza tuttavia distinguere adeguatamente fra il processo di modernizzazione, assunto come causa alla base dell'intervento statale, e le sue conseguenze, in termini di equa distribuzione delle risorse e miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

Con l'intento di integrare e semplificare le suggestioni di Alber, il sociologo italiano Maurizio Ferrera<sup>8</sup> definì, qualche tempo dopo, il *welfare state* come “*l'insieme degli interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo, fra l'altro, specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria*”. La ricostruzione ha il pregio di includere, nel più ampio discorso sul “diritto” alla prestazione sociale, quello del “dovere” di partecipazione

---

<sup>6</sup> Cfr. Therborn G., *When, How and Why does a Welfare State become a Welfare State?*, relazione presentata ai workshops dell'ECPR, Friburgo, 22-28 marzo 1984

<sup>7</sup> V. Alber J., *Continuities and Change in the Idea of Welfare State*, in «Politics and Society», 16/4, 1988, pp. 451-468

<sup>8</sup> V. la fondamentale opera di Ferrera M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna, 1993, 58;

del cittadino al suo finanziamento, in una prospettiva di reciproco scambio fino a quel momento trascurata dalla speculazione sociologica classica.

Ebbene, se è vero che ognuna di queste ricostruzioni aggiunge qualcosa alla definizione minima di *welfare state*, contribuendo a delimitare in concreto la sfera delle “buone politiche sociali”, è altrettanto chiaro come queste si basino su una generalizzata sussunzione del dato empirico, che lascia sostanzialmente inevasa la questione semantica relativa alla distinzione fra ciò che è *welfare state* e ciò che non lo è.

Ma allora esiste una vera e propria definizione di *welfare state*?

La ricerca di una nozione ontologicamente autonoma di *welfare state* ha conosciuto forti contrapposizioni in letteratura, in particolar modo fra i sostenitori di una sua lettura “storicizzata”<sup>9</sup>, che limitavano lo sforzo definitorio ad una ricostruzione, in chiave diacronica, degli eventi economici e politici che ne hanno scandito la genesi. Ciononostante, c’è stato chi, evidenziando la natura assieme empirica e normativa del fenomeno, ha rivelato i meriti di tale ricerca, ritenuta in grado di far emergere al meglio le criticità, le traiettorie di sviluppo e le strategie di rinnovamento del *welfare state*<sup>10</sup>. Per questo motivo, con l’intento di astrarre dalla pratica sociale e politica consolidatasi nel tempo, è necessario muovere oltre e azzardare l’individuazione di “[...] an “ideal type” of the phenomenon”<sup>11</sup>.

Molti studiosi contemporanei hanno messo in evidenza la tendenza del moderno *welfare state* a disgregarsi in una molteplicità di reti relazionali, intimamente connesse fra loro, dando vita ad un processo definito di morfogenesi riflessiva, in cui gli attori agiscono in modo interdipendente, piuttosto che come unità autonome, e dove i legami

---

<sup>9</sup> Fra i tanti, si ricordano Gough I. *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, London, 1979; Seville J., *The Welfare State: an historical approach*, The New Reasoner Vo. 58, 3, 1957; Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, London, 1973;

<sup>10</sup> Cfr. Magni B., Pasquali F., *Il welfare state: una prospettiva normativa*, Percorsi di Secondo Welfare – Working Paper, n. 1, 2012;

<sup>11</sup> Cfr. Goodin R. E., *Freedom and the welfare state: theoretical foundations*, *Journal of Social Policy*, 11, 2, pp. 149-176. L’autore, in aperta critica con i sostenitori di una lettura riduzionista, sottolinea come “for philosophical purposes a simple list of paradigm cases—Sweden, Germany, Britain, etc.—will not suffice. It is not enough to know what recognizably welfare states happen to have in common. We need to know what they must have in common”, *ibidem*, 150;

relazionali rappresentano il canale principale per il trasferimento di risorse, materiali ed immateriali<sup>12</sup>.

L'intuizione, per la verità, non è nuova al dibattito socio-politologico sul *welfare state*. Una prima suggestione, in tal senso, era provenuta già da Ralf Dahrendorf, sociologo e politologo tedesco, che a metà degli anni '90 aveva avanzato l'idea secondo cui "*social welfare*" is not a benefit granted by an enlightened political élite, but is the outcome of a collective contract which a priori links the economic actions within the market to their social consequences"<sup>13</sup>. Ancora, lo studioso danese Bent Greve, quasi dieci anni dopo ha affermato come per *welfare state* debba intendersi "*an institutionalized system where the actors, the state, market and civil society interact in various relations with the purpose of maximizing society's welfare function and where the degree of public involvement is sufficiently high to be able to counteract the consequences of market failure [...]*"<sup>14</sup>. Già da tempo, quindi, a fronte di un modello tradizionale di *welfare state*, cosiddetto "a impatto isolato", che assegnava solo al pubblico la capacità di affrontare e risolvere i problemi sociali, c'è stato chi, adottando un diverso approccio metodologico, ha inteso valorizzare "le iniziative di impatto collettivo" adottate da ciascun attore nel processo di produzione del "bene comune", inteso non come la somma di più utilità individuali, né come il benessere diffuso garantito dallo Stato, ma come il prodotto non frazionabile né escludibile dei legami relazionali che tali attori intrattengono<sup>15</sup>.

È nato così quel filone di pensiero denominato "*collective impact*", che si preoccupa di tenere in conto, accanto alle dichiarazioni programmatiche dello Stato-

---

<sup>12</sup> Ricostruisce per primo il concetto nell'analisi delle social networks Wellman, B., *Structural analysis: From method and metaphor to theory and substance*, in Wellman B. e Berkowitz S.D. (a cura di), *Structural analysis in the social sciences*, Vol. 2. *Social structures: A network approach*, Cambridge University Press, 1988, 19-61;

<sup>13</sup> Il riferimento è a Dahrendorf, R., *The Changing Quality of Citizenship*, in B. van Steenberger (a cura di), *The Condition of Citizenship*, London: Sage, 1994, pp.10-19;

<sup>14</sup> Cfr. Greve B., *Ways forward for the Welfare state in the Twenty-first century*, in *The European legacy*, Vo.8, 5, 2003, pp. 611-630 e *id.*, *Welfare and the welfare state: present and future*, Routledge, London, New York, 2015, p. 31;

<sup>15</sup> Cfr. Donati P., Solci R., *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011;

amministrazione e dell'azione sul mercato dei privati, anche degli impegni a lungo termine assunti da gruppi di attori rilevanti per la realizzazione di un programma comune, finalizzato a risolvere un problema sociale specifico, attraverso quello che viene definito “*collective contract*”<sup>16</sup>.

Ebbene, negli ultimi anni il riferimento ad un “*welfare* plurale” o ad un “secondo *welfare*” ispirato al principio di sussidiarietà solidale e al concetto di comunità, nelle sue diverse accezioni, è tornato *in auge*, finendo per dominare il panorama dottrinale e quello politico, in ragione della progressiva diffusione di un nuovo modello di *governance*, che enfatizza la dispersione dell'autorità istituzionale lungo una pluralità di percorsi verticali e orizzontali, che non trovano più nello Stato il proprio epicentro politico<sup>17</sup>. Si è passati, così, dal discorso sullo Stato interventista, a quello sullo Stato correttivo, passando per lo Stato abilitante, fino ad arrivare allo Stato relazionale, inteso quale evoluzione dello Stato sussidiario, orientato a governare politicamente la società, senza sostituirla, colonizzarla o produrla, attraverso strategie di investimento che favoriscano l'incontro con il mercato e con la società civile<sup>18</sup>.

Il motivo di questa reviviscenza è da ricercarsi, secondo i sostenitori della teoria relazionale del *welfare state*, nel fallimento del paradigma lib-lab (*liberist-labourist*), ovvero di quel sistema sociale che, integrando le istituzioni politiche tipiche della democrazia partecipativa con quelle economiche del capitalismo industriale e finanziario, mira a ricercare un compromesso fra le forze del libero mercato e l'eguaglianza di opportunità per tutti i cittadini nel processo di produzione del bene

---

<sup>16</sup> Sul *collective impact* vedi Kania J., Kramer M., *Collective Impact*, in *Stanford Social Innovation Review*, 9, no. 1, 2011, pp. 36-41;

<sup>17</sup> Per una ricostruzione del concetto di *governance* v. Piselli F., *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, in *Stato e Mercato*, 75, 2005, pp. 455-485; Sul tema v. anche Geddes M., Le Galès P., *Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance*, in Geddes M., Benington J. (a cura di), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance?*, Routledge, London, 2001; Hirst, P., *Democracy and Governance*, in Pierre J. (a cura di), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000; Burrioni L., *Modelli di governance nelle città europee*, in AA.VV. (a cura di), *Una rete di città*, Cierre Edizioni, Verona, 2004;

<sup>18</sup> Cfr. Pavolini E., *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna, 2003

comune<sup>19</sup>. Tale modello di azione, sostengono gli autori, si è rivelato fallimentare, poiché ha riprodotto l'antica "*soluzione hobbesiana al problema dell'ordine sociale*", in cui ciascuno aliena le proprie prerogative ad un Potere superiore (Stato o Mercato, in proporzione differente a seconda dei periodi) che fissa le regole per tutti, in omaggio al principio di "libera proprietà", secondo cui i diritti di ciascuno sono protetti nella propria singolare sfera d'azione, nella misura in cui non ne travalichino i confini. In questo senso, il modello lib-lab immunizza la relazionalità, sminuisce le formazioni sociali intermedie e nega il pluralismo, poiché vede il capitale sociale come un veicolo strumentale, per ottenere "cose" (ad esempio, protezione sociale in cambio della partecipazione al mercato), anziché come risorsa fondamentale di ciò che, in quanto sociale, consiste di legami e coesione interpersonale<sup>20</sup>. Oltretutto, è una logica che male si attaglia al mutato contesto istituzionale in cui sovente è riproposta: non solo non è più prospettabile un modello di controllo organizzativo centralizzato del tipo di quello del Leviatano hobbesiano, ma gli individui sono mediamente più informati e consapevoli rispetto ai propri diritti fondamentali, il che li spinge al rifiuto dell'antropologia negativa dell'individualismo istituzionalizzato e alla creazione di reti organizzate di tipo cooperativo per la risoluzione condivisa dei problemi<sup>21</sup>.

La fallacia del sistema guida del tipo lib-lab starebbe, pertanto, nel riproporre continuamente il paradigma che ne ha prodotto il fallimento, "*utilizzando le strutture democratiche per legittimare la capitalizzazione del welfare*", in un processo autopoietico definito di "morfogenesi bloccata"<sup>22</sup>. Anche le politiche sociali, allo

---

<sup>19</sup> L'elaborazione della teoria della sociologia relazionale si deve, in primis, al sociologo italiano Pierpaolo Donati, in *Introduzione alla sociologia relazionale*, Franco Angeli, Milano, 1983. A seguire numerosi autori hanno sviluppato, seguendo traiettorie differenti, l'idea di una società fondata su legami relazionali di tipo riflessivo: a titolo esemplificativo v. Mische A., *Relational sociology, culture and agency*, in Scott J., Carrington P. (a cura di), *Sage Handbook of Social Network Analysis*, Sage, London, 2011; Terenzi P., *Percorsi di sociologia relazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2012; Tronca L., *Sociologia relazionale e social networks analysis. Analisi delle strutture sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2013;

<sup>20</sup> Cfr. Donati P., *L'approccio relazionale al capitale sociale*, in *Sociologia e politiche sociali*, vol. 10, 1/2007, pp. 9-39, 18;

<sup>21</sup> Id., *Sociologia relazionale. Come cambia la società*, Editrice La Scuola, Brescia, 2013

<sup>22</sup> Id., *Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale*, in (a cura di) Colozzi I., *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 17-35. Secondo l'autore, il modello lib-lab di politica

stesso modo, sono andate in contro al fallimento, in quanto, modellandosi sulla logica lib-lab tipica della moderna etica pubblica, hanno accantonato il problema del “coinvolgimento” sociale dei poveri e dei bisognosi nella produzione di risorse comuni, adottando politiche di stampo eminentemente assistenziale o promozionale, tralasciando, quindi, recupero delle condizioni di marginalità tramite strategie di inclusione “dal basso”.

In questi termini, per uscire dal paradosso, è necessario propendere per una nuova sussidiarietà solidale, che aumenti le scelte di libertà “positiva” tutelando, al contempo, quelle di libertà “negativa”, non obbligando alla solidarietà ma rendendola “conveniente”, nella misura in cui essa sia in grado di creare valore sociale condiviso per tutti coloro che hanno partecipato alla sua produzione.

In questo senso, il bene comune assume connotati differenti dal bene privato, dal quale si distingue per il fatto evidente di non essere un bene esclusivo e competitivo, ma anche, e più marcatamente, dal bene pubblico *stricto sensu* inteso: il perseguimento di quest’ultimo richiede, infatti, l’intervento di apparati sistemici o redistributivi in cui la partecipazione delle persone è vincolata, se non anche costretta, alle regole dettate dallo Stato o di altra istituzione autoritaria.

Al contrario, i beni comuni sono beni relazionali, frutto di una scelta di partecipazione individuale: essi si qualificano come “beni di comunità” e consistono non già in una dotazione o proprietà individuale delle persone, né in una dotazione o proprietà collettiva di una struttura (o istituzione) sociale, ma in una certa configurazione della rete di relazioni a cui, come persone, partecipiamo per realizzare un bene che non potrebbe esistere fuori di quella relazione<sup>23</sup>.

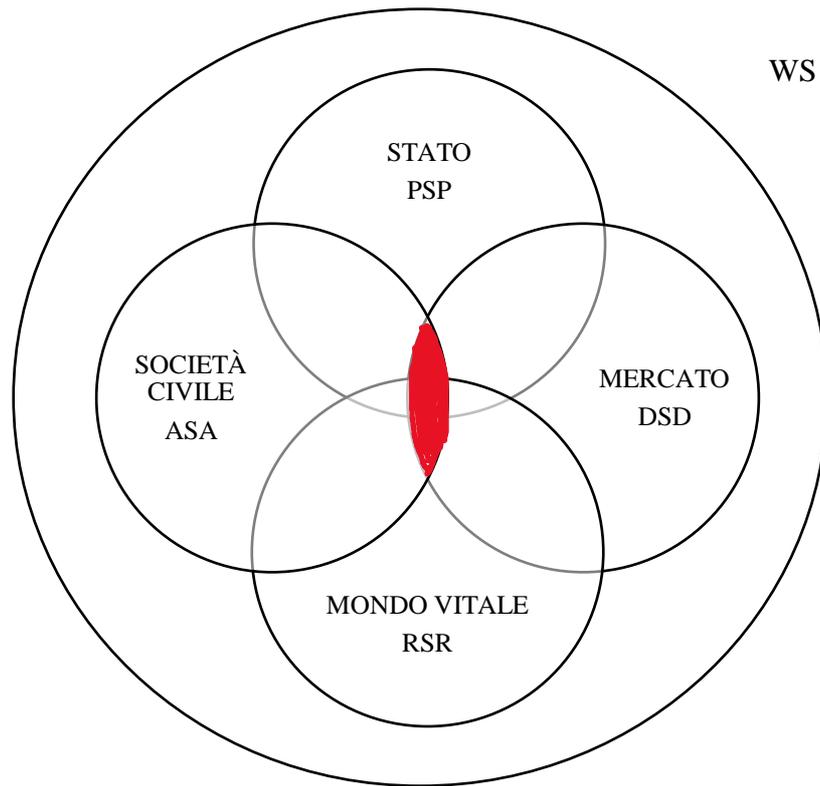
---

sociale sarebbe, in se stesso, morfogenetico, in quanto nel produrre continuamente innovazione, cioè morfogenesi, non si limita a riproporre le strutture socio-culturali esistenti, ma consente alle interazioni sociali fra gli attori di modificarle. Tuttavia, tale trasformazione si fonda ancora sulla distinzione guida precedente, ovvero punta a dare maggiori opportunità agli individui per competere in un mercato aperto, dove tutto viene nuovamente ri-mercificato, senza lasciare spazio alla creazione di nuove relazioni, di nuovo capitale sociale. In altri termini, è un sistema chiuso e autoreferenziale che coinvolge “dall’alto” le componenti della società civile, senza stimolarne l’attivazione *in relazione a* ma solo *al fine di* e, per ciò stesso, si rivela inconcludente nei suoi obiettivi di giustizia sociale.

<sup>23</sup> Cfr. Donati P., *L’approccio relazionale al capitale sociale*, op. cit., 23;

Ma che cos'è questa se non la sostanza ultima dello Stato sociale? Un complesso di interazioni fra diversi corpi istituzionali fondati sulla logica dello scambio di reciprocità, in una rete relazionale che crea e rigenera valore, dove la solidarietà costituisce un criterio di scelta normativa a priori, non il risultato atteso delle logiche di attivazione dell'individuo favorite attraverso il ricorso a misure regolative di tipo promozionale.

Di qui, adottando l'approccio della sociologia relazionale, possiamo definire il *welfare state* come quella entità meta-riflessiva risultante dalle interazioni delle sue diverse componenti istituzionali, che si pone in rapporto di integrazione sistemica con gli altri circuiti di scambio di valore (mercato, sistema politico, società civile, mondi vitali). Ciascun sistema fonda il proprio funzionamento su specifiche sequenze d'azione: il mercato si basa sulla logica DSD (Denaro – Servizi – Denaro: il *welfare* è un fattore economico produttivo), il sistema politico sulla logica PSP (Potere – Servizi – Potere: il *welfare* è uno strumento per ottenere consenso e, dunque, potere politico); la società civile si basa sul paradigma ASA (Associazione – Servizi – Associazioni: il *welfare* è causa-effetto dell'associarsi) e, infine, il mondo vitale si fonda sulla logica RSR (Relazioni – Servizi – Relazione: il *welfare* è motivo di legame sociale) (Fig.1).



*Fig.1: nostra elaborazione*

Al fondo un continuo scambio di reciprocità fra diversi sistemi relazionali, dal quale il *welfare state* nel suo complesso *prende* e al quale, al tempo stesso, *dà valore*. In questo intreccio sinergico, né il modello di *governance* a guida mercantile, tipico delle dei sistemi a maggioranza lib, dove lo scopo è la massimizzazione dell'efficienza sul mercato, né il modello *governance* a guida politica, tipica dei sistemi a maggioranza lab, dove l'obiettivo precipuo è quello della piena occupazione e della sicurezza sociale, risultano adeguati a garantire efficienti ritorni in termini redistributivi e di uguaglianza sociale. Al contrario, il modello societario garantisce una corretta interazione dialettica fra singolarità e relazionalità, in cui nessuna dimensione prevale e in cui i quattro sistemi sono costantemente interfacciati fra loro perché costituiscono gli ambienti interni, e non già esterni, della rete societaria<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. Donati P., *L'approccio relazionale al capitale sociale*, op. cit., 33; Utilizzano questo approccio nelle loro ricerche Donati, P. e Prandini, R. (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la*

Giunti a compimento di questa ricostruzione, possiamo, quindi, riassumere distinguendo fra un'accezione normativa e un'accezione descrittiva della locuzione *welfare state*: la prima fa riferimento alla sua sostanza relazionale, cioè al complesso delle interazioni riflessive esistenti fra le componenti istituzionali che lo caratterizzano e definiscono ciò che esso è e diviene, come processo dinamico di produzione e riproduzione di valore sociale. La seconda, rimanda, invece, alle modalità fenomeniche in cui si estrinseca il suo intervento, ovvero al complesso dei servizi garantiti dallo Stato ai propri cittadini per fare fronte ai bisogni derivanti dall'emersione di nuovi rischi sociali, secondo le richieste provenienti da uno spazio politico, culturale e sociale determinato o determinabile.

In quest'ultima categoria, peraltro, è utile distinguere fra una nozione estesa di *welfare state*, la quale individua una società in cui lo Stato interviene nei meccanismi di riproduzione economica e di redistribuzione con l'obiettivo di riallocare le opportunità di vita e garantire la coesione sociale, da una ristretta, cui si ispira maggiormente la ricerca empirica, finalizzata allo studio delle specifiche politiche sociali implementate in concreto da uno Stato assunto come caso studio (sostegno al reddito, servizio sanitario, politiche abitative, politiche familiari eccetera)<sup>25</sup>.

Entrambe queste declinazioni verranno approfondite nel corso della ricerca, che si caratterizzerà da questo punto in poi, come un'analisi dei diversi "fenomeni del *welfare*", partendo da una ricostruzione di carattere storico, passando per i tentativi di qualificazione operati dalla modellistica sociologica comparata, sino ad arrivare allo specifico caso empirico oggetto di approfondimento, il *welfare* occupazionale italiano. Al *noumeno* torneremo, tuttavia, nella parte conclusiva, al fine di indagare le più recenti strategie di regolamentazione del fenomeno e verificare se, in ultima istanza, sia possibile provare a conciliare l'*essere* e il *dover essere* dello Stato sociale.

---

*famiglia*, Milano, FrancoAngeli, 2006 e Donati P. e Colozzi (a cura di), *La valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano, FrancoAngeli, 2001;

<sup>25</sup> Così Saraceno C., *Il welfare. modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013;

## **2. Definizione storica: le diverse fasi dello Stato sociale, dalle origini al consolidamento**

Il *welfare state* è stato definito come “la più grande conquista e il più grande limite della modernità”<sup>26</sup>. Per comprendere appieno il senso di questa affermazione, è necessario ripercorrere l’*iter* evolutivo che ne ha caratterizzato gli sviluppi, tenendo presente che si tratta di una genesi tutt’altro che lineare, che ha seguito percorsi di formazione differenziati e bruschi arresti e si configura, oggi, come il risultato, talvolta inatteso, di una serie di scelte dettate da necessità e situazioni contingenti<sup>27</sup>.

La letteratura storiografica è concorde nell’individuare quattro diverse fasi di sviluppo del *welfare state*, ciascuna contraddistinta da un’evoluzione del paradigma assistenziale e dall’avanzare di una differente “filosofia di intervento sociale”<sup>28</sup>. La prima fase, detta di *sperimentazione*, viene tradizionalmente ricondotta allo sviluppo degli interventi sociali del XIX secolo, quando, all’esito del processo di industrializzazione, si rese necessario un rinnovato intervento da parte dello Stato, allo scopo di contenere i disordini sociali e rispondere al malcontento crescente delle fasce più deboli della popolazione<sup>29</sup>. In questo quadro, il primo consistente intervento di politica assistenziale fu quello delle *poor laws* inglesi, sperimentazione già nota a molti

---

<sup>26</sup> In questi termini Donati P., *Beyond the traditional welfare state: “relational inclusion” and the new welfare society*, Working Paper AIS, 1/15, 2015, 2;

<sup>27</sup> In questi termini Gough I., *Theories of the welfare state: a critique*. *International Journal of Health Services*, 8, 1, 1978, pp. 27-40;

<sup>28</sup> Vedi le ricostruzioni più note di Alber J., *L’espansione del welfare state in Europa Occidentale: 1900-1975*, in «*Rivista italiana di scienza politica*», Vo. 13, 2, 1983, pp.203-260; Flora P., Alber J., *Sviluppo dei welfare states e processi di modernizzazione democratizzazione nell’Europa occidentale*, in Flora P., Heidenheimer A., (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna, 1981; Hecllo H., *Verso un nuovo welfare state?*, in *Lo sviluppo del Welfare State in Europa ed in America*, *ibidem*, 465-498; Naldini M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma 2007; Da ultimo, Ferrera M., *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*, Terza edizione, Il Mulino, Bologna, 2019;

<sup>29</sup> In questa fase lo Stato è chiamato ad offrire una risposta razionale all’insicurezza economica creata dall’industrializzazione, attraverso la garanzia dei principali diritti civili, sociali e politici a tutti i cittadini. Ciò al fine di evitare che l’insicurezza economica si diffondesse in modo incontrollato fra le maglie del tessuto sociale, creando disordini e scarso senso di affidamento nelle istituzioni e nelle classi al potere. In questo senso lo Stato assistenziale tardo ottocentesco è dipinto come uno Stato morale, dall’altro valore etico, ma anche utilitaristico, teso a sollecitare gli individui alla responsabilità sociale ed economica. In questo senso v. Marshall H., *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, New York, 1964, p. 18

ordinamenti europei, con la quale si intendeva fornire agli individui in condizione di bisogno, in specie disoccupati, inabili al lavoro, anziani e bambini, una base minima di assistenza garantita, attraverso erogazioni di tipo assistenziale in campo sanitario, educativo e alimentare. Il tentativo di risolvere la “questione sociale” attraverso interventi di tipo paternalistico-caritativo entrò, tuttavia, ben presto in crisi, in ragione della mutata visione della povertà<sup>30</sup> e del sopraggiungere di nuovi stravolgimenti sociali che, di lì a poco, avrebbero condotto al primo conflitto mondiale: le istanze della classe operaia si fecero, in questa fase, più stringenti e alla progressiva delegittimazione dell’intervento pubblico si accompagnò un consistente ricorso a forme di tutela di matrice volontaristica, nelle forme dell’associazionismo di fabbrica e delle *friendly societies* borghesi. Si passò così dallo Stato “padrone bonario” ottocentesco allo Stato “minimalista”, meno incline al sostegno delle fasce più povere ed emarginate, nei confronti delle quali i provvedimenti iniziano ad assumere carattere residuale ed occasionale, e più attento alle rivendicazioni degli operai salariati, ritenuti una vera e propria minaccia per l’ordine sociale<sup>31</sup>. Al fine di contenere e disciplinare le rivendicazioni delle “classi pericolose”, nel periodo che precede lo scoppio della Prima guerra mondiale, gli interventi in materia di legislazione sociale si moltiplicarono e venne avviata la sperimentazione di schemi assicurativi obbligatori, a garanzia dei rischi tipici derivanti dall’attività lavorativa. È a questa fase che si ascrivono le riforme attuate dal cancelliere tedesco Otto von Bismarck, con l’obiettivo di incoraggiare la partecipazione dei lavoratori al sistema politico e sociale e

---

<sup>30</sup> Dopo un primo periodo di sperimentazione, le politiche di lotta alla povertà attivate dal governo britannico furono esposte a forti critiche, in ragione dell’eccessivo dispendio di risorse in favore di soggetti ritenuti non meritevoli: i sussidi venivano visti come incoraggiamento all’ozio e all’inoperosità, un disincentivo rispetto alla personale ricerca di mezzi per la sopravvivenza e un costo implicito per l’intera comunità. Per questi motivi, nel 1848 il parlamento britannico emanò il *Poor Law Amendment act*, con cui vennero istituite le cosiddette *workhouses*, al fine di garantire cibo e cure agli individui in condizione di abbandono o particolare indigenza in cambio dello svolgimento di piccoli lavoretti, spesso degradanti, all’interno della comunità. Tali istituti erano ispirati alla logica del *self-help*, per cui qualsiasi individuo, purchè non fosse inabile al lavoro, era in grado formarsi per trovare un’occupazione. Per un approfondimento v. Benassi D., *Il problema: welfare state e povertà*, in id., *Tra benessere e povertà. Sistemi di welfare e traiettorie di impoverimento a Milano e Napoli*, Franco Angeli, 2003, pp. 9-24;

<sup>31</sup> Cfr. De Boni C., *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla Seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze, University Press, 2009

contrastare la spinta socialista, e i primi interventi di politica pensionistica in Francia, Italia e Gran Bretagna. Se, da un lato, tali provvedimenti gettarono le basi del modello previdenziale occupazionale, cui ben presto si ispirarono molti degli ordinamenti dell'Europa continentale, dall'altro l'azione politico-sindacale delle forze socialiste non venne arrestata, anzi, se possibile, si rinsaldò attorno all'ottenimento di maggiori e più estese tutele sociali. Le rivendicazioni provenienti dalle diverse anime del movimento socialista, infatti, concordi nel rifiutare il principio di beneficenza selettiva in nome di un più ampio riconoscimento del diritto di assistenza pubblica, portarono ad un'ulteriore espansione dei diritti di cittadinanza, in virtù di un "universalismo riformista" che rappresentò per lungo il tempo il secondo pilastro delle politiche sociali europee del Primo novecento<sup>32</sup>.

Nella fase cosiddetta di *consolidamento*, dunque, la maggior parte dei paesi europei industrializzati o in via di industrializzazione si era dotata di una densa rete assicurativa e/o assistenziale, diversamente modellata a seconda dell'influenza esercitata dalle classi sociali sulle scelte politiche, a cui si accompagnavano in molti casi interventi in campo abitativo o educativo a sostegno delle fasce più povere della popolazione<sup>33</sup>. Dopo pochi anni, tuttavia, l'intero sistema sarebbe stato investito dal sopraggiungere dell'emergenza bellica, che impose agli Stati nazionali la rimodulazione complessiva della spesa sociale e la razionalizzazione delle risorse economiche in vista dell'imminente conflitto. Le conseguenze umane ed economiche della Prima guerra mondiale furono devastanti. Gli Stati europei attraversarono una

---

<sup>32</sup> In questa fase, lo Stato sociale mutò la sua connotazione paternalistica per divenire "un processo politico di contenimento della lotta sociale perpetrata classi democratiche": come sostenuto in letteratura, esso tentò di contenere le disuguaglianze sociali attraverso la consapevole istituzionalizzazione del conflitto di classe, il quale andava così perdendo i connotati tipici della più accesa ribellione marxista e, di conseguenza, ridimensionava la sua portata rivendicativa. In questo senso, v. Flora P., *Growth to Limits: The Western European Welfare State Since World War II*, de Gruyter, Berlino, 1986 e Dahrendorf R., *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Routledge & Keagan, Londra, 1959

<sup>33</sup> L'Italia si caratterizzava, sin dalle origini, come un caso atipico. A differenza che in altri ordinamenti continentali non mosse subito verso un sistema assicurativo di tipo occupazionale, ma restò per lungo tempo aggrappata al progetto politico del governo liberale che puntava alla creazione di un modello di assicurazione globale, virtualmente esteso a tutta la popolazione. Tale progetto, tuttavia, fallì e qualche anno dopo si passò ad un modello assicurativo di tipo occupazionale.

difficile fase di ristrutturazione, in cui il sistema delle garanzie assistenziali crebbe esponenzialmente per far fronte alla grave emergenza sociale ed occupazionale: gli interventi si moltiplicarono, pure in un quadro di politiche disorganico e frammentato, con l'obiettivo di mantenere intatto "il fronte interno" e scongiurare l'acuirsi delle tensioni sociali, sulla scorta del fascino esercitato dalla rivoluzione bolscevica. In questo senso, l'esperienza bellica se, da un lato, si poneva quale acceleratore dell'interventismo statale, dall'altro, fungeva da disgregatore sociale, incrementando l'opposizione delle schiere socialiste ai governi liberal democratici, in un panorama politico costellato di particolarismi e ostilità, che avrebbe lasciato spazio, di lì a poco, alla nascita dei governi autoritari. La situazione si aggravò ulteriormente a seguito dello scoppio della crisi finanziaria del 1929, che portò in luce tutte le criticità del progettualismo post-bellico e, in particolare, dei piani politici avanzati dallo "Stato sociale totalitario", costretto a far fronte ad un rapido calo dei livelli salariali e ad un crollo dell'occupazione, attraverso l'incremento degli schemi di protezione obbligatoria e la statalizzazione delle imprese in crisi<sup>34</sup>.

Nello stesso periodo, si registrano due casi in controtendenza rispetto al generale orientamento dei paesi dell'Europa occidentale, i quali eserciteranno una forte influenza sulla successiva ricalibratura dei sistemi di *welfare* continentali: da un lato, l'esperienza statunitense del *New Deal* sotto la presidenza del neoeletto Franklin D. Roosevelt, dall'altro, la costruzione dei primi schemi assicurativi di stampo universalistico nei paesi scandinavi, a seguito del successo elettorale dei socialdemocratici, che costituiranno la base di uno dei modelli più prosperi e celebrati di *welfare state*.

---

<sup>34</sup> È quello che viene definito dagli studiosi "Stato provvidenza", un'organizzazione istituzionale che assomma su di sé la totalità delle missioni sociali ed economiche, sostituendosi, di fatto, alla "provvidenza religiosa". Tale caratteristica accomuna, in particolare, l'ordinamento italiano e quello tedesco nel primo dopoguerra: mossi da un forte nazionalismo, i governi di entrambi i Paesi si mossero per la garanzia di un sistema sociale "a senso unico", fortemente orientato dal punto di vista ideologico e teso a favorire il senso di appartenenza e il cameratismo delle comunità nazionali. Si trattava di sistemi solo apparentemente protesi a favorire la giustizia sociale, in cui le fasce più povere della popolazione erano relegate ai margini del discorso sociale, finanche stigmatizzate dalla retorica razzista, e nessuno spazio era lasciato al dissenso delle forze sociali. Per un'analisi storica v. Rosanvallon P, *Lo stato provvidenza: tra liberismo e socialismo*, Politica e storia, 25, Armando Editore, 1984;

## **2.1. (segue) La fase di espansione**

Con il superamento della Seconda Guerra mondiale, il *welfare state* entra nella sua fase di effettiva *maturazione o espansione*, traghettato dal pensiero economico keynesiano<sup>35</sup> e dall'implementazione di politiche sociali di ispirazione universalistica, segnando il passaggio dalla ristretta assicurazione dei lavoratori alla previsione di più estesi schemi di "assicurazione sociale"<sup>36</sup>. L'apice della progettualità politica riformista post bellica venne raggiunto nel 1942 in Gran Bretagna, con l'elaborazione del Rapporto Beveridge, intitolato all'assicurazione sociale e ai servizi connessi, cui seguì nel 1944 l'emanazione di un secondo piano di riforma nel settore degli investimenti industriali e del mercato del lavoro<sup>37</sup>. Si trattò di un complesso articolato di interventi nel settore delle politiche sociali, volto a garantire tutele previdenziali obbligatorie per gli individui occupati, all'occorrenza integrati da un sostegno finanziario proveniente dallo Stato. L'obiettivo dichiarato di tale riforma era quello di far fronte ai bisogni degli individui "dalla culla alla tomba", assicurando un "minimo nazionale" alla generalità dei cittadini, assieme ad incentivi volti a ridurre la disoccupazione, intesa come principale causa di emarginazione e vizio sociale. Il progetto fu accolto con favore dal governo britannico che, complice la fortunata contingenza economica e una relativa stabilità politica, implementò le misure all'indomani della vittoria laburista del 1951: la ristrutturazione complessiva dell'impianto sociale venne accompagnata da un capillare intervento pubblico nei

---

<sup>35</sup> In questa fase, una fondamentale rilevanza assunse anche la critica alla teoria macroeconomica classica dello studioso statunitense Jhon Maynard Keynes, comunemente riconosciuto come "l'economista per eccellenza della Grande Crisi". Semplificando molto, nei suoi studi egli dimostrò come il sistema capitalistico basato sul libero mercato deregolamentato producesse risultati distorti, in termini di piena occupazione e domanda aggregata: in particolare, per invertire le tendenze al basso consumo e alla bassa occupazione, e uscire quindi dalla condizione di sottoccupazione cronica, si rendeva necessario un aumento della spesa pubblica, una politica di redistribuzione dei redditi ed un ingente finanziamento infrastrutturale. Per l'impostazione originaria v. Keynes J.M., *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, New York, Harcourt, Brace, and World, 1964. Per un approfondimento inevitabile è il riferimento a Polanyi K., *La grande trasformazione*, (Trad. a cura di Vigevani R., Einaudi, Milano, 2020);

<sup>36</sup> Ferrera M., *Le politiche sociali, op cit.*, 46

<sup>37</sup> Per un'analisi accurata si veda Ascoli U., Benassi D., Mingione E., *William Beveridge, alle origini del welfare state. il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Saggi, Franco Angeli, Milano, 2010. Per la ricostruzione storica v. Laybourn K., *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State*, Keele University Press, Keele 1995;

settori dell'istruzione, del sostegno familiare e dell'edilizia abitativa, a riprova di quel "mito socialdemocratico", che accompagnò, nella sua fase embrionale, l'evoluzione del *welfare* continentale<sup>38</sup>.

La spinta riformista proseguì, durante gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, in tutti i Paesi dell'Europa centrale, pure secondo traiettorie differenti, assicurando quasi trent'anni di forte crescita economica e pace sociale. A tale fase, correttamente definita la "fase dell'oro" del *welfare state* contemporaneo, si è soliti associare la diffusione di una precisa strategia economico-sociale, ispirata alla crescente dominanza del modello fordista della produzione e del consumo di massa e alla sua compenetrazione con il paradigma keynesiano<sup>39</sup>. L'incastro virtuoso di questi due fattori contribuì a rinforzare l'ossatura del moderno Stato sociale, il quale fu in grado di conciliare gli interessi del capitale e del lavoro e orientarli agli obiettivi del pieno impiego e dell'estensione delle coperture sociali: ciò, da un lato, fu possibile proprio grazie all'andamento crescente di produttività, salari, domanda, profitti e investimenti; dall'altro, un'importanza cruciale assunse il sostegno dello Stato alla responsabilità sindacale, alla contrattazione collettiva, al consolidamento delle grandi imprese e alla partnership sociale<sup>40</sup>. Dal complesso dei provvedimenti adottati dallo Stato sociale in questo periodo discesero effetti benefici in termini di generale miglioramento del benessere sociale e redistribuzione delle risorse<sup>41</sup>: la rimodulazione

---

<sup>38</sup> Cfr. Silei G., *La Gerusalemme celeste in terra. Le radici del welfare socialdemocratico*, in (a cura di) Benassi D., Pfau Effinger B., *Lo spirito del welfare*, Sociologia e Politiche sociali, 15, 3, 2012, pp. 121-135;

<sup>39</sup> Il fordismo, nella sua accezione più generale, identifica un particolare processo produttivo, basato sul lavoro standardizzato e meccanico in catena di montaggio, che assicura elevati volumi di produzione e maggiori profitti. Dal punto di vista strutturale, si tratta di un modello capitalistico imperniato sulla centralità della grande industria, caratterizzato dall'occupazione di forza lavoro prevalentemente maschile e relazioni industriali istituzionalizzate e stabili. Il sistema, così definito, ha contribuito alla diffusione di un modello "gerarchico" d'impresa, in cui la divisione dei compiti e delle sfere di potere era chiaramente stabilita e dove il forte distacco con i colletti bianchi e gli operai specializzati contribuì a rinsaldare la solidarietà di classe tra gli operai, protagonisti di autonome e consistenti rivendicazioni, sfociate nei tumulti del '68., In questi termini v. Ranci C., Pavolini E. *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2015;

<sup>40</sup> V. Jessop R., *La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano*, in (a cura di) Ferrera M., *Stato sociale e mercato mondiale. Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia*, Edizione della fondazione Giovanni Agnelli, Studi e Ricerche, 1993, 65-94;

<sup>41</sup> Cfr. Conti F., Silei G., *Breve Storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma, 2018, 130 ss.

quantitativa e qualitativa della spesa sociale, e i maggiori investimenti in pensioni, sanità e istruzione, portarono ad una diffusa fiducia nella crescita incontrastata del modello sociale europeo che, di lì a poco, avrebbe mostrato, tuttavia, i primi segni di cedimento.

## **2.2. (segue) La crisi e l'arretramento**

Gli anni Settanta rappresentarono per lo sviluppo dei sistemi di *welfare* un importante punto di svolta, poiché segnarono il definitivo superamento del paradigma fordista e la progressiva “delegittimazione politica” dello Stato sociale, sulla scorta dell'onda d'urto neoliberista e delle politiche conservatrici adottate dai governi britannico e statunitense. Complice un brusco rovesciamento della congiuntura economica e l'aprirsi di un periodo di forte stagnazione produttiva, la sostenibilità economica delle politiche sociali venne messa in discussione, generando crescenti ostilità verso i costi fiscali del *welfare state* e le conseguenze inflazionistiche del ricorso all'indebitamento pubblico. Il legame funzionale fra i processi di accumulazione fordista e l'espansione delle coperture sociali, che aveva costituito la principale leva all'innovazione sociale durante il periodo del boom economico, si configurava, all'indomani della crisi petrolifera, come il principale ostacolo alla crescita occupazionale e all'aumento dei salari. In un sistema altamente gerarchizzato e burocraticizzato quale era quello incarnato dalla roccaforte fordista, la pressione esercitata dalle classi dominanti e dalle *lobby* politiche finì per prevalere sugli obiettivi redistributivi, contribuendo all'inasprimento delle tensioni sociali e dei conflitti di status, sia in seno alla classe media sia in seno alla classe operaia, in particolare fermento in ragione del livellamento dei salari e della loro crescente tassazione. Dal punto di vista istituzionale, la centralità interna dello Stato nazione cedette il passo ad una serie di azioni e movimenti sovranazionali, che si risolsero, per un verso, nel definitivo smantellamento dell'impresa territoriale, ormai delocalizzata e aperta alle fluttuazioni del mercato internazionale, e, per altro, nell'aumento dei flussi migratori e nel radicale mutamento della composizione del tessuto demografico. In questo quadro, molti degli ordinamenti europei che avevano avviato politiche assistenziali e

previdenziali sulla scia del riformismo post-bellico, furono costretti a fare ricorso a forme di indebitamento pubblico strutturale per sostenere gli elevati costi delle riforme: ciò determinò l'acuirsi della spirale inflattiva e il progressivo deprezzamento della moneta, portando, in specie nei Paesi connotati da maggiore instabilità politica, a squilibri finanziari le cui conseguenze si riverberano, ancora oggi, sulla tenuta del sistema di protezione sociale<sup>42</sup>.

In ragione del combinarsi di tali fattori, il processo di istituzionalizzazione dello Stato sociale, portato avanti nella fase della ricostruzione postbellica, ha subito, nell'ultimo ventennio del secolo scorso, un brutale contraccolpo: le rilevate difficoltà finanziarie hanno determinato, infatti, l'avvio di una lunga serie di politiche di austerità e ridimensionamento della spesa pubblica, volte a rendere compatibile la garanzia dei diritti sociali con la sostenibilità finanziaria delle erogazioni.

Lo Stato sociale europeo ha attraversato, dunque, una fase di arretramento (o ritiro) in cui, ad una complessiva riduzione quantitativa dell'intervento assistenziale dello Stato, è corrisposta una torsione in senso residuale, della protezione sociale, con il rilancio di misure di intervento selettive, secondo la vecchia formula del test dei mezzi<sup>43</sup>.

Tale processo, detto di *retrenchment* esplicito, avrebbe, tuttavia, dato luogo, secondo alcuni, a politiche solo apparentemente regressive, in quanto, pur nell'effettiva rimodulazione delle garanzie sociali, "*the fundamental structure of social policy remains comparatively stable*"<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> È il caso del Servizio Sanitario Nazionale italiano, la cui istituzionalizzazione è avvenuta nel 1978, con la l. n. 183 del 23 dicembre. Al momento della sua nascita, esso contava un tasso di copertura di circa il 92 per cento della popolazione italiana, con un notevole dispendio di risorse, in termini di infrastrutture, formazione del personale e assicurazione dei livelli essenziali di assistenza, che ha portato all'emergere di un disavanzo strutturale fra la spesa sanitaria effettiva e quella coperta e programmata. In questi termini v. Viceconte N., *Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in R. Balduzzi, G. Carpani, *Manuale di diritto sanitario*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 371 ss.

<sup>43</sup> Cfr. Girotti F., *Le metamorfosi del welfare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2, 1995, 293-310;

<sup>44</sup> Cfr. Pierson P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994, 182. Dello stesso avviso è Kersbergen, K., *The Declining Resistance of Welfare States to Change*, in (a cura di) Stein K., *Survival of the European Welfare State*, Routledge, London-New York, 2000, pp. 19-36, che tuttavia valorizza la resistenza degli elementi culturali in luogo di quelli strettamente politici, legati al consenso elettorale;

Ciò si spiegherebbe alla luce di due diversi fattori, l'uno, più immediato, riferito al dato empirico, l'altro, meno evidente, inerente la componente compensativo-elettorale insita nella stabile adozione di politiche sociali progressive: *in primis*, i sostenitori di tale teoria rilevano come, nonostante le pressioni al ribasso esercitate da fattori economico-istituzionali endogeni, i livelli di spesa pubblica siano rimasti, nei paesi OCSE, comparativamente molto elevati, rispetto al dato registrato nella fase di espansione del *welfare* occidentale<sup>45</sup>. In secondo luogo, essi sottolineano come le misure di consolidamento fiscale dei sistemi di *welfare* e il loro adeguamento alle nuove istanze di copertura sociale “[...] *are highly conflictual political issues*” dal momento che “[...] *are based on citizens' preferences and public opinion*”.

In questo senso, consenso elettorale e opinione pubblica fungono da “stabilizzatori endogeni” dello Stato sociale, poiché determinano alti livelli di rigidità istituzionale e una diffusa resistenza alla rinuncia o alla riduzione del complesso dei diritti sociali fino a quel momento garantiti, facendo della ristrutturazione del *welfare state* un processo intrinsecamente *path dependent*<sup>46</sup>.

In altre parole, per dirla con Pierson, l'adattamento sociale degli assetti istituzionali e organizzativi incrementa notevolmente i costi di *exit* dall'assetto precedente, cosicché alternative disponibili in passato possono risultare del tutto inaccessibili nel presente<sup>47</sup>.

Ciò a meno che le nuove politiche non garantiscano un adeguato *trade off*, nella logica di una più ampia compensazione dei sacrifici, che sia in grado di soddisfare, se

---

<sup>45</sup> Nel caso italiano, ad esempio, la spesa sociale si è mantenuta, dal 1980 ad oggi, sempre al di sopra delle entrate pubbliche, determinando un consistente disavanzo in fasi di particolare crisi finanziaria (v. Tab 1 in allegato, con elaborazione dati Banca d'Italia e Istat) ma comunque erogazioni mediamente consistenti, seppure altamente frammentate. In generale, la media OCSE è passata dal 14,4 per cento SE/GDP del 1980 al 20,01 per cento SE/GDP del 2018 (Fonte: OECD Social Expenditure - Aggregated data, 2020).

<sup>46</sup> Sul concetto di *Path dependency* v. *infra*, nota 107;

<sup>47</sup> L'espressione utilizzata dall'autore per indicare tali resistenze è quella di “vischiosità istituzionale”. All'interno di un contesto fortemente istituzionalizzato quale è quello delle politiche di *welfare*, gli adattamenti alle istituzioni preesistenti, che necessariamente si innescano a fronte dell'innovazione, possono contribuire a rendere poco desiderabile il mutamento. In questi termini v. la lettura di Pierson offerta da Agostini C., *Fra politiche e istituzioni: Quale eredità per i nuovi modelli di welfare?*, Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 3, 2005, 11;

non altro, la parte più influente dell'elettorato<sup>48</sup>: incontrando l'opposizione dei cittadini, infatti, le *élite* amministrative affronterebbero notevoli difficoltà nell'operare tagli sostanziali alla spesa pubblica, in specie rispetto ai cosiddetti "*life cycle risks*", attorno ai quali si raccoglie il consenso di una molteplicità di categorie di interesse<sup>49</sup>. Perciò, di norma, agiscono attraverso differenti strategie di bilanciamento, alcune di ricalibratura, ovvero rimodulazione della spesa in settori che soddisfino un bisogno speculare o funzionale a quello oggetto di riduzione<sup>50</sup>, e altre di cosiddetto *targeting*, ovvero di selezione dei destinatari delle erogazioni sulla base di comprovate condizioni di bisogno<sup>51</sup>.

A tale ricostruzione si è opposto chi, negando la teoria della resistenza dei sistemi di *welfare*, ha ripensato le logiche compensative alla luce dei "*mezzi nascosti*" attraverso cui "[...] *policies can be changed by actors*", ipotizzando l'esistenza di un secondo processo di *retrenchment*, cosiddetto implicito o sistemico<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Sulla teoria della compensazione nella determinazione delle politiche sociali, v. più approfonditamente Lindvall, J., *Economic downturns and political competition since the 1870s*, in *The Journal of Politics*, 79, 2017, pp. 1302-1314 e Häusermann, S., Kurer, T., & Traber, D., *The Politics of Trade-Offs: Studying the Dynamics of Welfare State Reform With Conjoint Experiments*, in *Comparative Political Studies*, 52,7, 2019, pp. 1059-1095;

<sup>49</sup> Sono identificati in salute, vecchiaia e istruzione da Jensen, C., *Labour market-versus life course-related social policies: Understanding cross-programme differences*, in *Journal of European Public Policy*, 19, pp. 275-291;

<sup>50</sup> È in questo senso che il *retrenchment* è, da molti, identificato come la fase generica che prelude alla ricalibratura.

<sup>51</sup> Il dibattito *universalismo vs. selettività* delle coperture non è un tema nuovo in dottrina: esso nasce dall'affermarsi di due "ideologie del *welfare*" distinte, provenienti rispettivamente dall'esperienza scandinava e da quella tedesca, e si evolve lungo traiettorie che hanno portato, negli ultimi anni, al prevalere dei sistemi di *targeting*, visti dai più come mezzi efficaci di riduzione della spesa pubblica e protezione delle categorie più deboli in condizione di reale bisogno. In verità, negli ultimi anni, molti autori hanno smentito tale assunto, rilevando come le politiche sociali selettive corrispondano, nella maggior parte dei casi, maggiori livelli di disuguaglianza ed emarginazione sociale. V, in questi termini, Oorschot W., *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means testing in social policy*, in (a cura di) Townsend P. Gordon D., *World poverty: New policies to defeat an old enemy*, Bristol University Press, 2002, pp. 171-194; Besley T. and Ravi K., *The Principles of Targeting*. Washington D.C. World Bank. Working paper, WPS 385, 1990;

<sup>52</sup> V. Hacker J., *Privatizing risk without privatizing the welfare state: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States*, in *The American Political Science Review*, Vo.98, n. 2, 2004, pp. 243-260; Clayton R. e Pontusson J. *Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies*, in *World Politics*, Vo.51,1,1998, pp. 67-98;

Queste strategie “[...]of *stealth, obstruction, and indirection*” contribuirebbero a mutare progressivamente e in modo “non dichiarato” la struttura stessa del *welfare state*, avviando processi impliciti che indeboliscono l’attitudine delle politiche sociali a raggiungere gli obiettivi cui sono tese.

A questa logica rispondono il coinvolgimento stabile di soggetti esterni nell’amministrazione e nella distribuzione delle risorse pubbliche, la progressiva privatizzazione dei rischi sociali (cosiddetto *policy drift* o *policy change*)<sup>53</sup>, nonché, in generale, l’adozione di micro-aggiustamenti nell’ambito di un più ampio progetto di riforma che manifesti, però, i suoi effetti sul lungo termine, così da non incontrare nell’immediato il veto degli attori forti (in specie, quelli collettivi)<sup>54</sup>.

Ad ogni buon conto, comunque lo si guardi, il *retrenchment* dello Stato sociale europeo è stato assunto dagli interpreti come il risultato tangibile del mutamento dei suoi presupposti politico-economici e della graduale espansione dei suoi confini istituzionali, che hanno segnato il definitivo passaggio alla società post-industriale. Questa sarebbe contrassegnata dalla presenza di nuovi rischi sociali<sup>55</sup>, intesi come quelle situazioni inedite di pericolo o precarietà sociale che gli individui sperimentano nel corso della loro vita “[...] as a result of the economic and social changes”<sup>56</sup>. Secondo la ricostruzione più accreditata, i fattori che avrebbero determinato l’insorgere dei nuovi bacini di vulnerabilità, sarebbero da ricercarsi, in prima battuta, nel processo di globalizzazione dei rischi, ossia nell’insorgenza di minacce al contesto produttivo che per loro natura investono contemporaneamente più Paesi, ampliando le reti comunicative e moltiplicando le istanze di bisogno, cui fa da sfondo una più

---

<sup>53</sup> In questi termini Capano G., *Il “policy change”: tra politica delle idee e politica degli interessi*, Teoria Politica, Vo.XI, 1, pp. 133-165;

<sup>54</sup> Cfr. Swank D., *Political Institutions and Welfare-State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies*, in *The New Politics of the Welfare State*, (a cura di) Pierson P., New York, Oxford University Press, 2001;

<sup>55</sup> Per tutti Bonoli, G., *New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies*, in K. Armingeon e G. Bonoli (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, Routledge, London-New York, 2006, pp. 3-26 e Pierson, P., *The new politics of the welfare state*, New York, Oxford University Press, 2001;

<sup>56</sup> Cfr. Taylor Gooby P., *New Risks and Social Change*, in (a cura di) id., *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, 2004, 2

generale ristrutturazione delle attività economiche e l'incontrollata espansione su scala mondiale dei mercati finanziari.

In secondo luogo, particolare rilevanza hanno assunto l'aumento della pressione competitiva sul mercato, in specie da parte delle economie di nuova industrializzazione, e il gioco della concorrenza a ribasso: i due elementi combinati hanno favorito la transizione dal paradigma di crescita interessato alla produzione e al consumo di massa a quello interessato alla produzione flessibile, con modelli di consumo differenziati, idonei a rispondere efficacemente alle mutevoli esigenze dei mercati, con conseguenze evidenti sulle strategie di impresa e sulle dinamiche occupazionali.

Terzo fattore determinante è, poi, l'avvio del processo di integrazione europea, cui si accompagna la crescente erosione della sovranità politica e costituzionale degli Stati nazionali<sup>57</sup> e "lo svuotamento" degli apparati istituzionali centrali, costretti a dialogare con una fitta rete di attori del *welfare* nei diversi livelli della loro azione.

In questo senso, il confronto istituzionale si è spostato verso l'alto, con enti sovraregionali o internazionali, o, all'opposto, verso il basso, con governi regionali o locali, disgregando quella "cittadella del *welfare*" che, fino alla metà del secolo scorso, costituiva lo zoccolo duro dello Stato inteso come unità normativa autonoma<sup>58</sup>.

A livello europeo, questa "fuga dai centri di regolazione" è il risultato della mancata definizione di efficaci politiche di centralizzazione e coordinamento fra le diverse identità nazionali: ciò è dipeso, per un verso, dall'impossibilità di individuare un concetto europeo condiviso in materia di qualificazione e protezione dei diritti

---

<sup>57</sup> In questo, senso alcuni suggeriscono di indagare le ragioni della compressione dei diritti sociali nella contestuale crisi dello "stato costituzionale", del quale il *welfare state* rappresenta la forma politica più avanzata: esso presuppone il governo pubblico dell'economia e si basa sulla riconduzione ad un *unicum* politico dell'autorità statale e della società, nelle sue plurali conformazioni. La profonda crisi d'identità che coinvolge, in questo senso, la sovranità politico-decisionale degli stati nazionali si ripercuoterebbe direttamente sulla tenuta delle garanzie sociali, intese quale emanazione del contratto sociale concluso fra istituzioni e cittadini. In questi termini v. Morrone A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in Quaderni costituzionali, 1, 2014, pp. 79-108 e Gambino S., *Diritti fondamentali e Unione Europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Giuffrè, Milano, 2009, pp.171-185;

<sup>58</sup> Usa questa espressione Silei G., *La Gerusalemme celeste in terra...*, op. cit., 133;

sociali<sup>59</sup>, nella misura in cui ciascuno Stato è dotato di una propria dotazione costituzionale, che si mostra, nel bene o nel male, riluttante rispetto alle contingenze dei processi d'integrazione politica, legislativa e giurisprudenziale.

Per altro, sebbene guidata da una comune "prospettiva sociale"<sup>60</sup>, neppure l'Unione Europea è stata in grado di costruire un sistema di attribuzione "individuale" dei diritti sociali, a fronte di una più ampia e ben riuscita redistribuzione territoriale degli aiuti finanziari. Ciò in ragione del fatto che, in primo luogo, all'adozione di una moneta unica non è corrisposta una vera e propria politica economico-finanziaria e fiscale comune, il che ha prodotto i suoi effetti drammatici sulla sostenibilità, per tutti, proprio dei diritti sociali.

In aggiunta, il riconoscimento dei diritti sociali è stato attuato comunque in misura "limitata", con riguardo alla loro portata e garanzia, essendo ancora ammessi meccanismi di *opt out* che impediscono la costruzione di un sistema generalmente applicabile e, soprattutto, uniformemente sindacabile<sup>61</sup>.

In questo senso, il processo di integrazione europea è stato definito dalla dottrina nei termini di un "federalismo incompleto"<sup>62</sup>, del quale le politiche sociali rimangono ancora figlie illegittime: gli obiettivi di armonizzazione hanno assunto, in questo senso, carattere per lo più negativo<sup>63</sup>, dal momento che, all'implementazione degli

---

<sup>59</sup> Così argomenta Luciani M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, 3,2000, pp. 367-406;

<sup>60</sup> La ravvede anche nei trattati fondativi e nella successiva produzione normativa dell'Unione Europea Laborde J.P., *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *LD*, 3, 2013, pp. 326-337, ritenendo ottimisticamente che, dopo una fase di lacune e fragilità riscontrate al principio del processo d'integrazione, il modello sociale europeo abbia guadagnato nel tempo una certa consistenza, fino a recuperare la sua iniziale connotazione sociale. Con le parole dell'autore "[...] *tutta la costruzione europea si basa su una scommessa, quella su un nuovo corso segnato dall'economia. L'Unione Europea nasce, dunque, per perseguire obiettivi più ambiziosi di quelli meramente economici, ed è ciò che significa, del resto, l'idea di un nuovo corso*", 329.

<sup>61</sup> Cfr. Spadaro A., *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, in (a cura di) Caruso B., Fontana G., *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 15-47, 17;

<sup>62</sup> In questi termini Leibfried S., Pierson P., *Le prospettive dell'Europa sociale*, in *Stato e mercato*, 37, 1993, pp. 43-82;

<sup>63</sup> La dottrina sociologica distingue il processo di integrazione negativo da quello positivo, intendendosi per quest'ultimo l'avvio di politiche costruttive che ambiscano alla creazione di uno spazio sociale comune e allo sviluppo di capacità sostanziali, degli individui e delle comunità, che consentano di modificare la distribuzione di mercato delle opportunità di vita. In senso più ampio, con l'espressione

obiettivi economici e alla garanzia del libero mercato, non è corrisposta la creazione di un unico modello parallelo di protezione sociale, ma soltanto l'adozione di politiche frammentate e occasionali che altro risultato non hanno prodotto se non quello di lasciare scoperta la nervatura sociale degli Stati europei<sup>64</sup>.

Anzi, come efficacemente sottolineato da alcuni, i processi di formazione del mercato interno hanno finito per incrociare i destini delle sovranità sociali nazionali, giungendo ad incidere il "cuore"<sup>65</sup>, quel fondo comune di prerogative indefettibili che costruiscono il valore della persona e della sua dignità nel moderno spazio costituzionale<sup>66</sup>.

Tale circostanza ha generato un secondo movimento centrifugo, che ha comportato il riemergere della regionalizzazione e la ri-agglomerazione delle attività economiche, collegate all'interno di particolari poli di crescita delocalizzati, organizzati in vere e proprie "sotto-comunità" del *welfare*, che hanno stimolato la messa a punto di nuove forme di produzione delle politiche pubbliche e dei beni collettivi<sup>67</sup>.

In questi termini, l'internazionalizzazione, mentre ha spostato ai vertici il discorso politico sullo Stato sociale, riconoscendo l'esigenza di garantire il benessere sociale oltre i confini nazionali, ha ridefinito le forme dell'organizzazione economica locale e regionale, favorendo il superamento della tradizionale visione statocentrica

---

integrazione positiva si intende la tendenza dell'Unione Europea ad attuare alcune politiche comuni al fine di ravvicinare le legislazioni degli Stati membri in settori individuati ritenuti strategici per il processo di armonizzazione (ad esempio quello della politica commerciale, dei trasporti, sociale e regionale). Per un approfondimento v. Scharpf F. W., *Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*, in *Stato e mercato*, 1, 1998, pp. 21-52;

<sup>64</sup> In questi termini Kendall, J. e Anheier, H.K., *The Third Sector and the European Union Policy Process: An Initial Evaluation*, in *Journal of European Public Policy*, 6, 2, 1999, pp. 283-307

<sup>65</sup> V. Lo Faro A., *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2008, pp. 63-96;

<sup>66</sup> Così Gambino S., *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 2019, pp. 57-100;

<sup>67</sup> V. Zurla P., *Governance e riflessività per le politiche locali: tra sviluppo economico e coesione sociale*, in (a cura di) De Nicola L., Martelli A., Zurla P., *Pratiche di governance fra welfare e sistemi locali di produzione. Sfide ed opportunità*, Collana di Sociologia, Franco Angeli, 2010, pp. 15-29;

del *welfare* e stimolando la sua progressiva riconfigurazione su una pluralità di livelli regolativi<sup>68</sup>.

Ciò ha sollevato notevoli dilemmi istituzionali, poiché ha portato al ripensamento del ruolo dello Stato sociale e ad una mutazione dei tradizionali confini dei diritti di cittadinanza<sup>69</sup>: in questo senso, c'è stato chi ha parlato di una rinegoziazione e modernizzazione del contratto sociale post-bellico, con nuovi e diversi "soggetti della protezione"<sup>70</sup> o, con espressione più *tranchant*, di rovesciamento del paradigma biopolitico welfarista<sup>71</sup>, con esso intendendosi il fondamento ontologico della statualità moderna secondo cui lo Stato è esso stesso "il diritto di sicurezza degli individui"<sup>72</sup>.

### **2.3. (segue) La fase di ricalibratura**

A questo punto della trattazione, si possono riassumere i cambiamenti appena considerati in tre macro-processi trasformativi.

*In primis*, un cambiamento politico o istituzionale, che ha portato alla ridefinizione delle risorse di potere nazionali e sovranazionali e all'emergere di nuove arene e attori del *welfare*, il più delle volte appartenenti alle sfere private e/o organizzate della comunità.

Se, come correttamente evidenziato in dottrina, la progressiva privatizzazione del *welfare* non costituisce *ex se* un rischio rilevante, la stessa può generarne di nuovi

---

<sup>68</sup> Cfr. Rose R., *Il welfare state in un'economia internazionale aperta*, in (a cura di) Ferrera M., *Stato sociale e mercato mondiale. Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia*, op. cit., 127

<sup>69</sup> Così Ferrera M., *Integrazione europea e sovranità sociale dello stato-nazione: dilemmi e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XXX, 3, 2000, pp. 393-422

<sup>70</sup> V. Pierson P., *Lo stato sociale nell'era dell'austerità permanente*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Vo. 29, 3, pp. 393-439.

<sup>71</sup> Per la ricostruzione della genealogia e della crisi dello stato biopolitico v., fra tutti, Foucault M., *Sicurezza popolazione territorio*, Feltrinelli, Milano, 2004; id., *La Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano, 2005; Habermas J., *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Roma-Bari, 1982; Ardigò A., *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna, 1980

<sup>72</sup> Cfr. Maglione G., *La vita non vive: Welfare State biopolitico e regolazione dei conflitti*, in *Oltre il delitto, oltre il castigo. Teoria, prassi e critica della giustizia riparativa*, 2008

“[...] when citizen–consumers commit themselves to unsatisfactory choices, and when regulation of standards in private provision is ineffective”<sup>73</sup>.

In secondo luogo, è in atto uno strutturale cambiamento economico ed occupazionale, che ha coinvolto i sistemi di produzione e distribuzione delle risorse, nella loro duplice dimensione inter-settoriale e intra-settoriale. Sulla scia di politiche di flessibilizzazione e di quella che viene definita una *nuova divisione internazionale del lavoro*<sup>74</sup>, è aumentata la competizione a ribasso e il grado di polarizzazione interna (*working poor* vs. *working standards*) ed esterna del mercato occupazionale (*insider* vs. *outsider*), creando nuove classi e gruppi di «vincitori» e nuove classi e gruppi di «perdenti»<sup>75</sup>.

In questa fase, un ruolo considerevole ha rivestito la rivoluzione tecnologica, con la crescente diffusione di processi di produzione e commercio automatizzati e l'estensione della categoria dei beni “commerciabili”, oltre le soglie della vecchia produzione meccanizzata. Da ciò è conseguita una generale transazione verso i settori a maggiore intensità di capitale e/o lavoro specializzato e la conseguente riduzione della domanda per la manodopera a bassa professionalizzazione<sup>76</sup>.

In ultimo, si è verificato un mutamento demografico, che ha determinato il rovesciamento degli assetti familiari tipici della società fordista e la trasformazione della composizione generazionale delle categorie di rischio. Il numero degli anziani in condizione di non autosufficienza è aumentato notevolmente e, con questo, la

---

<sup>73</sup> Taylor Gooby P., *New Risks and Social Change*, op.cit., 4

<sup>74</sup> L'espressione fa riferimento alla possibilità per le organizzazioni con diverse dotazioni di fattori di formare reti di produzione transnazionali, valorizzando, tra gli altri, la tecnologia, l'ingresso in nuovi mercati, il lancio di nuovi prodotti, oltre che eventuali differenze relative ai costi dei fattori produttivi, tra questi il lavoro. È in quest'ultimo senso che molti attribuiscono all'espressione valenza negativa, con riferimento alle dinamiche di dumping e sfruttamento del lavoro a basso costo instauratesi a seguito della delocalizzazione della produzione manifatturiera in zone del mondo dotate di maggiori risorse a prezzi più vantaggiosi. Per una panoramica completa v. Greco L., *Capitalismo e sviluppo nelle catene globali del valore*, Carocci, 2016;

<sup>75</sup> Cfr. Strange S., *Economia politica globale e welfare: un commento conclusivo*, in Ferrera M. (a cura di), *Stato sociale e mercato: il welfare europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1993, pp. 245-252;

<sup>76</sup> Per una panoramica completa v. Dell'Aringa, C; Giovannetti, G; Padoan, P.C.; Quintieri, B; Rodano, L.; Sestito, P., *Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo welfare*, Rubbettino, Catanzaro, 2008;

domanda di protezione che, a causa del disinvestimento strutturale che caratterizza l'intero settore, è, in molti casi, appannaggio di *multi-stakeholder* privati.

Muta, altresì, il rapporto tra contribuenti e beneficiari della protezione, con un aumento del ricorso al pensionamento o a forme di pre-pensionamento volontario (specialmente tra i gruppi più anziani e meno coperti), mentre diminuisce il numero delle persone economicamente attive; d'altra parte, all'abbandono del modello della famiglia nucleare basata sul prototipo *male breadwinner*, è corrisposto un incremento dei tassi di partecipazione femminile al lavoro ed una liberazione dai compiti di cura familiare e della prima infanzia, conseguentemente confluiti nel ricorso volontario alla gestione privata (fornitori privati, imprese) o comunitaria (associazionismo, no profit, enti locali) dei bisogni familiari.

Da ultimo, è lecito aggiungere una quarta prospettiva di mutamento, probabilmente meno tangibile delle altre, ma certamente dotata di un rilevante peso specifico, poiché inerente alla percezione individuale del rischio, più che al rischio in sé considerato.

Il passaggio dirompente a quella che è stata definita una modernità liquida, dove il confine del *sé* e dell'*altro* appaiono sempre più sfumati, in un processo di lenta ma ineluttabile disgregazione degli apparati istituzionali, ha mutato la percezione individuale del bisogno, ovvero la "ricostruzione soggettiva della propria miseria"<sup>77</sup>.

Le grandi trasformazioni che abbiamo appena descritto, in questo senso, sono riguardate dal singolo alla luce dell'intrinseca instabilità della propria condizione, di un'illusione identitaria, che mentre offre la parvenza di un proprio "posizionamento nel mondo", nega a se stessa la sua più grande verità, ovvero l'incapacità di controllare il *caos* umano con il dominio razionale della ragione.

---

<sup>77</sup> Il riferimento è all'imprescindibile contributo di Bauman Z., *Liquid Modernity*, Oxford, 2000, ma anche alle teorie, non meno rilevanti, di Luhmann, N., *Sociologia del rischio*, Pearson Italia Spa, 1999, Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000 e Habermas J., *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1986. Per una ricostruzione critica si veda l'interessante contributo di Maceratini A., *Individui, spazi e confini nella modernità liquida di Zygmunt Bauman*, *Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, 1, 2019, pp. 1-20;

L'elevata disponibilità di mezzi, di informazione, produzione e comunicazione, rende gli individui incapaci di comprenderli ed utilizzarli appieno, rinsaldando la convinzione della vanità del proprio contributo e affidando ad una pluralità indistinta di altri "l'alleggerimento del sé" dai rischi che lo coinvolgono.

Così la percezione del bisogno sociale da esperienza collettiva diventa esperienza individuale, in una dimensione autocentrica in cui lo Stato è latente<sup>78</sup>, demonopolizzato e pluralizzato e lascia gli individui agire come "monadi isolate in uno sciame indistinto", uniche responsabili della propria cura.

La solitudine dei mezzi, in questo senso, non è solo incapacità di muovere oltre il proprio stato di precarietà ed emarginazione ma rinuncia alla possibilità stessa di farlo, accettazione di una narrazione personale in cui non esistono cicli o linee continue, ma solo storie "punteggiate" e in cui non c'è spazio per l'utopia della speranza: è un tempo urgente, estraneo alla programmazione e alla pianificazione e rivolto all'immediata soddisfazione di desideri transitori, che assume il bisogno come strumento di attivazione e l'emarginazione come condanna, in una strana apologia della vergogna che guarda alla cultura dei diritti sociali come "cultura della carità"<sup>79</sup>.

Nei termini appena riportati, questo passaggio assume un'importanza cruciale per le vicende trasformative dello Stato sociale, poiché testimonia come la progressiva rarefazione delle istituzioni del *welfare* si leghi a doppio filo alla crisi della rappresentazione identitaria e collettiva dell'individuo.

Tale processo si traduce sul piano politico nell'incapacità di appellarsi all'Altro come base della dinamica relazionale, di assumere su di sé la responsabilità dell'Altro,

---

<sup>78</sup> Secondo tale approccio, la risposta dello Stato è quella della retorica della paura, che smembra i già fragili legami sociali e cronicizza l'insicurezza, tanto da arrivare, paradossalmente, a "normalizzare lo Stato di emergenza. Sul punto v. *infra* par. 3, "la lettura sociologica".

<sup>79</sup> Il discorso è sviluppato da Bauman Z. in *Vite che non possiamo permetterci conversazioni con C. Rovirosa-Madrado*, Laterza, Roma, 2011. In particolare, si vedano le Conversazioni n. II e VIII, rispettivamente dedicate ai temi "*Il welfare state nell'epoca della globalizzazione economica: ciò che resta del Panopticon di Bentham, sorvegliare i poveri o aiutarli?*" e "*Utopia e amore: una generazione perduta. Sfidare le creature liquide*";

intesa non solo come capacità giuridica di *rispondere di*, ma anche come capacità morale di *rispondere a*<sup>80</sup>.

Il *welfare state* costituisce la rappresentazione più elevata di queste dinamiche prossemiche, poiché canalizza gli impulsi morali e la coscienza del singolo e li riordina in un aggregato istituzionalizzato, che ridefinisce costantemente i diritti e i doveri del cittadino secondo “obiettivi di giustizia sociale”: quando abdichi questa funzione, o non disponga, come nella fase attuale, di strumenti sufficienti per adempierla, egli nega a se stesso la propria componente intrinsecamente politica e relazionale, distruggendo lo spazio pubblico, inteso come il luogo principale dove il discorso sul bisogno viene affrontato, compreso e risolto dalla comunità.

All’esito di questa ricostruzione, resta comunque difficile propendere per il completo e radicale smantellamento dello Stato sociale, per quanto le sue strutture fondative siano state, senza dubbio, messe a dura prova dal *dramma della post-modernità*<sup>81</sup>: si ritiene, piuttosto, percorribile la strada della lenta ma costante rimodulazione dell’oggetto, degli scopi e degli strumenti della protezione, alla luce delle radicali – quelle certamente sì - trasformazioni che lo hanno coinvolto dal punto di vista economico, politico e socio-culturale.

In questo senso, l’ultima fase dell’*iter* evolutivo che abbiamo fin qui ricostruito va individuata nella *ricalibratura* o *ristrutturazione* dello Stato sociale, con ciò intendendo il processo di riadattamento funzionale, distributivo, normativo ed istituzionale che ha interessato i sistemi di protezione sociale degli ordinamenti

---

<sup>80</sup> In questi termini, ancora, Bauman Z., *Una nuova condizione umana*, Vita e Pensiero, Milano, 2003. Ne ricostruisce il pensiero l’intervista all’autore curata da Magatti M., *La sociologia di fronte ad una nuova condizione umana*, in *Studi di Sociologia*, 40, 4, 2002, 345-381

<sup>81</sup> L’espressione è utilizzata da Bauman ad indicare il “superamento del concetto stesso di modernità e la presa di coscienza dell’impossibilità di costruire un’identità finita nello spazio e nel tempo”: essa racchiude il senso della crisi multifattoriale che attanaglia lo Stato sociale contemporaneo, perché ammette che la società non si fonda più su uno stato di trascendenza, su un orizzonte di finitezza e neppure su uno stadio ultimo di perfezione, ma sul perenne avvicinarsi di dinamiche di discontinuità e continuità. Il *modus vivendi* dell’individuo post-moderno consiste nel mantenere diversi progetti aperti ed *in fieri* nella loro attualizzabilità, dato che le contingenze si contrappongono ad ogni suo tentativo di acquisire un’identità fissa e progetti di vita determinati. V. Magatti M., *La sociologia di fronte ad una nuova condizione umana*, *op.cit.*, 348;

europei nella loro attuale fase di sviluppo, alla luce dell'emergere di inediti fattori di rischio derivanti dal processo di modernizzazione della società<sup>82</sup>.

Dunque, posto che l'arretramento dello Stato sociale è da considerarsi dato comune ai vari ordinamenti europei, ciò che ci consente di valutare la bontà dei processi di riforma intrapresi è la strategia di contenimento degli effetti negativi di tale processo, cui ciascuno Stato ha assegnato diverso peso specifico e traiettorie di sviluppo.

Laddove avviate, le politiche di ricalibratura hanno seguito percorsi evolutivi incrementali e non radicali, che, nell'intento di fornire un'efficace risposta ai mutamenti in atto, hanno pian piano favorito l'attivazione di risposte proattive, sia dagli attori pubblici che da quelli privati, in un incastro che, in alcuni contesti, ha sortito effetti benefici in termini di coperture e innovazione sociale.

Al contrario, nei Paesi in cui al ritiro dello Stato non è seguita - o è seguita con notevole ritardo - una politica organica di rimodulazione dell'architettura originaria del *welfare state*, si è assistito ad una generale negazione di diritti soggettivi esigibili<sup>83</sup>, che ha condotto all'acuirsi delle tensioni sociali e alla frustrazione delle aspettative, intese, nella loro accezione epistemologica, come la zona di confine fra individuo e società<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Hemerijck identifica quattro coordinate evolutive della ricalibratura in atto: la prima, di natura funzionale, riguardante la necessità di verificare i nuovi rischi sociali scoperti e confrontarli con i vecchi, definendo strategie di copertura mirate; la seconda, distributiva, inerente il bilanciamento delle coperture sociali tra diversi gruppi di beneficiari, a vantaggio delle nuove categorie svantaggiate; la terza di tipo istituzionale, richiama la necessità di definire lo spazio istituzionale, quale luogo prediletto del processo decisionale ed amministrativo, alla luce della moltiplicazione degli attori e dei livelli del *welfare*; l'ultima, normativa, relativa ai processi di integrazione che agiscono sul livello comunicativo e simbolico per definire il dibattito secondo coordinate nuove rispetto al passato, in ragione dell'influenza delle istituzioni locali e sovranazionali. V. Hemerijck A., *Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States*, in Discussion Papers, Research Unit: Labor Market Policy and Employment from WZB Berlin Social Science Center, 103, 2006;

<sup>83</sup> In questi termini Arlotti M., *Tagli al welfare: andamenti e caratteristiche della spesa sociale regionale*, in RPS, 3, 2012, pp. 301-320

<sup>84</sup> La parola "aspettativa" nel linguaggio sociologico si colora di una pluralità di significati. È, nella sua accezione comune, la previsione ragionevolmente realistica dell'individuo circa la condotta degli altri membri della società in un contesto d'incertezza. In questo senso, si può dire che essa costituisca la premessa della socialità, poiché spinge gli individui ad interagire in considerazione degli schemi di comportamento che i ruoli e le regole attribuite dal contesto impongono. Con riguardo al *welfare state*, si può dire che l'aspettativa costituisca la "strategia", istituzionalmente articolata, di gestione

Ad ogni modo, ciò che emerge con chiarezza al termine di questa ricostruzione è che il *welfare state* abbia attraversato e, anzi, attraversi tuttora quella che viene definita dagli studiosi nei termini di una crisi entropica non congiunturale<sup>85</sup>, che ha portato taluni interpreti a metterne in discussione l'attualità<sup>86</sup> o, addirittura, le fondamenta concettuali<sup>87</sup>.

Tralasciando valutazioni di merito, cui sarà dedicata nel prosieguo un'apposita trattazione, ciò che qui preme rimarcare, è il carattere intrinsecamente evolutivo del processo di riforma del *welfare state*, “*whose goals, aims, functions and institutions change over time, however slowly and imperfectly*”<sup>88</sup>: in questo senso, come si è visto, la storia del *welfare state* coincide con il racconto della sua riscrittura, in un processo politico riflessivo e inter-dipendente, che mentre costruisce il senso della realtà pone già le premesse per il suo cambiamento.

---

positiva/preventiva dei conflitti sociali per la distribuzione di risorse, attraverso la costruzione e l'orientamento dei bisogni/ della collettività. In questo senso essa assume tre diversi significati: è aspettativa del passato, come conoscenza delle dinamiche sociali in cui l'individuo è inserito e possibilità e probabilità che egli ha a disposizione di modificare la situazione a suo vantaggio; è aspettativa del presente, come decisione e azione sociale, messa a punto di una strategia di interazione e prefigurazione delle sue conseguenze; è, infine, aspettativa futura, anticipazione e formazione di pretese nei confronti della realtà, più o meno solide a seconda della maggiore o minore insicurezza sociale in cui si versa nel contesto presente. La ricostruzione si deve a Mongardini C., *Epistemologia e sociologia*, Franco Angeli, Milano, 1985;

<sup>85</sup> L'espressione si deve a Bruni L., Zamagni S., *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2004. La ripropongono, offrendo ulteriori spunti di riflessione, Cesareo V., Pavesi N. (a cura di), *Il welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 2019;

<sup>86</sup> Al tema è dedicato un numero monografico della rivista Lavoro e Diritto. In apertura, vedi il contributo di Balandi G., *Presentazione. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in LD, 3, 2013, pp. 319-323. Sottolinea, inoltre, la difficoltà di superare tale *empasse* e riabilitare il ruolo del *welfare state* Granaglia E., *Il welfare mancante. Crisi economica, domande sociali inevase, rischi emergenti*, in RPS, 2, 2011, pp. 13-31.

<sup>87</sup> In questi termini Magatti, il quale sostiene che la crisi del *welfare state* non sia soltanto una crisi di risorse, ma soprattutto una crisi di concezione, che, invece di sostenere la socialità, l'ha indebolita. Questo in ragione del fatto che la pretesa generalizzata di sicurezza, tipica delle ambizioni dei *welfare state* contemporanei, si scontra con un limite immanente, costituito dalle disfunzionalità tecniche che ad essa strutturalmente si accompagnano: la protezione ha un costo, rappresentato non solo dal dispendio economico e dall'inflazione, ma anche dal tendenziale spegnimento delle risorse collettive e delle capacità individuali di intervenire creativamente per la risoluzione di problemi sociali. Cfr. Magatti M., *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*, Feltrinelli, Milano, 2012, 301;

<sup>88</sup> Così Hemerijck A., *Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States*, *op.cit.*, 1;

### **3. Definizione teorica: i modelli di *welfare***

Ricostruire in maniera esaustiva i tentativi di categorizzazione del *welfare state* è impresa quanto mai ardua, tanto numerose e varie sono state le interpretazioni offerte nel tempo dalla letteratura sociologica, economica e politologica.

Ciononostante, con l'obiettivo di fornire al lettore una prima chiave di lettura dei processi di ricalibratura in atto, è utile partire da una rassegna delle diverse proposte tipologiche elaborate nel campo della cosiddetta *welfare modelling business*<sup>89</sup>.

Pure nel solco di diverse scuole ermeneutiche, tali elaborazioni hanno avuto il merito di riunire, per la prima volta, dentro un unico *cluster* le diverse "culture di *welfare*", raggruppandole secondo caratteristiche comuni, di volta in volta identificate in gruppi di variabili determinanti nella genesi e nella ricostruzione dei diversi schemi di protezione sociale esistenti.

Un primo sforzo di classificazione è quello operato da Richard Titmuss, insegnante inglese affezionato ai temi della solidarietà sociale e dell'altruismo, il quale individua nella sua *Social policy* del 1974, tre idealtipi di *welfare*, distinti sulla base delle modalità di intervento dello Stato e, in generale, dell'onerosità delle sue erogazioni.

Al primo livello, si colloca il modello residuale o *public assistance model*, in cui lo Stato interviene a colmare i bisogni degli individui solo laddove i canali tradizionali di risposta - mercato e famiglia - non riescano a farlo: in tale modello, i destinatari della protezione sono gli individui in stato di effettiva necessità, cui lo Stato provvede con prestazioni minime e limitate nel tempo, finalizzate a sopperire ad un bisogno temporaneo di assistenza.

Al livello immediatamente superiore si colloca il modello remunerativo o *industrial achievement-performance model* in cui le coperture sociali sono collegate

---

<sup>89</sup> L'espressione è stata coniata da Abrahamson, P., *The Welfare Modelling Business*, in *Social Policy and Administration*, 33, 1999, pp. 394-415, con riferimento al modello speculativo dominante nella letteratura comparata sul *welfare*. L'autore si propone la ricostruzione e il superamento della classificazione tipologica operata per primo da Esping-Andersen nel suo *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, mettendo in luce le diverse criticità che si accompagnano all'adozione di un sistema tassonomico eccessivamente rigido. Per un approfondimento v. *infra*, nota 106;

alla posizione acquisita dall'individuo nel mercato e proporzionate ai suoi meriti lavorativi: in questo schema, lo Stato interviene in chiave integrativa o correttiva rispetto alla distribuzione operata dal mercato, fornendo livelli di protezione più elevati agli individui attivi e, eventualmente, alle loro famiglie.

Da ultimo, il terzo modello, anche detto *institutional redistributive model*, in cui lo Stato realizza interventi di natura universalistica, indipendentemente dal mercato, svolgendo direttamente un ruolo di protezione e assistenza nei confronti dei propri cittadini: in questo sistema, gli interventi sono erogati in misura più generosa ad una platea più ampia di destinatari, con l'obiettivo di liberarli dal "puro bisogno" e temperare le disuguaglianze sociali indotte dai meccanismi allocativi fondati sul criterio del rendimento.

Come sottolineato da alcuni, questa classificazione sconta un eccessivo storicismo e una marcata connotazione politico-prescrittiva, che ne fanno una rielaborazione "moralista" del percorso intrapreso in Europa, e, in particolare, in Gran Bretagna, dai sistemi di protezione sociale del secondo dopoguerra<sup>90</sup>. Per questo, il modello ha progressivamente perso la salienza teorica che lo aveva contraddistinto alle origini del dibattito dottrinale sul *welfare state*, lasciando spazio alla definizione di diversi e più ampi tentativi di classificazione, di tipo più squisitamente descrittivo<sup>91</sup>.

Una prima compiuta rielaborazione del modello titmussiano è offerta dal sociologo danese Gøsta Esping-Andersen, nel suo *The Three Worlds of Welfare*

---

<sup>90</sup> Si esprime così Deacon A., *Richard Titmuss: 20 Years On*, in *Journal of Social Policy*, Vo. 22, 2, 1993, 235-247 che evidenzia, tuttavia, gli effetti positivi di questa marcata propensione solidaristica, tesa a conferire una specifica direzione morale e filosofica al nascente Stato Sociale, la cui principale sfida era quella di distribuire "social rights without stigma". In questo senso, a Titmuss possono essere ricondotte le prime speculazioni teoriche sul *welfare state* universalista e redistributivo, come unica strategia possibile per contrastare "[...]discrimination and disapproval on grounds of poverty, ethnic group, class, mental fitness and other criteria of 'bad risks' in all the complex processes of selection-rejection in our society". V. anche Paci M., *Richard Titmuss e i valori dell'altruismo e della solidarietà*, in R. Titmuss, *Saggi sul "Welfare State"*, Edizione Lavoro, Roma, 1986, 7 ss.;

<sup>91</sup> Diverse rielaborazioni dei criteri titmussiani sono state fornite, fra gli altri, da Cesareo V., *Espansione e crisi dello "stato del benessere" in Italia*, in AA.VV. *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1981, pp. 178-212; Mishra R., *Richard Titmuss and Social Policy*, in *Journal of Social Policy*, Vo. 31, 4, 2002, pp. 747-752; Bambra, C., *Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research*, in *Journal of epidemiology and community health*, 61, 12, 2007, pp. 1098-1109 e Korpi, W., *Faces of inequality: Gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states*, in *Social Politics*, 7, 2000, pp. 127-191;

*Capitalism*, ben presto assunto come il principale riferimento teorico del dibattito contemporaneo sull'evoluzione del *welfare state*, tanto da essere definita da alcuni alla stregua di una “*new intellectual fashion*”<sup>92</sup>.

A partire dai rilievi critici mossi alla tripartizione di Titmuss, l'elaborazione teorica di Andersen identifica tre diversi “mondi” di *welfare*, distinti in ragione della loro “capacità di demercificazione”, espressione con cui l'autore intende fare riferimento alla capacità dello stato sociale di neutralizzare “*la dipendenza delle persone dai rapporti monetari, garantendo il diritto ad un reddito indipendentemente dalla partecipazione al mercato*”<sup>93</sup>.

Tale misura assume connotati differenti a seconda del “*modo in cui le interdipendenti istituzioni dello stato, del mercato e della famiglia si distribuiscono la produzione di welfare*”, dando vita a tre diversi schemi di copertura.

Un modello “liberale”, nel quale il *welfare state* fornisce una risposta “mercantilista” ai bisogni di protezione sociale, attraverso programmi assistenziali *means tested* e limitati trasferimenti di matrice universalistica e occupazionale. In questo modello, l'indice di demercificazione è, evidentemente, molto basso, dal momento che, in omaggio al pensiero economico classico, è “proprio attraverso la partecipazione al mercato che agli individui è dato guadagnare il proprio affrancamento dal bisogno”.

A seguire, un modello “corporativo-conservatore”, dove i programmi di *welfare* pubblici risultano saldamente agganciati alla posizione contributiva detenuta dai destinatari, con un ruolo residuale svolto dal settore privato e, in esso, dalla famiglia, intesa quale unità sociale più adatta a rispondere, in chiave sussidiaria, ai bisogni dei suoi membri. Il modello riflette la tradizione statalista e cattolico-conservatrice tipica delle aree dell'Europa continentale e presenta un livello di demercificazione medio-basso, in ragione del fatto che la copertura dei rischi tipici connessi alla

---

<sup>92</sup> Cfr. Ferge Z., *Welfare and 'Ill-fare' systems in Central-Eastern Europe*, in R. Sykes (a cura di), *Globalization and European Welfare States*, Basingstoke, Palgrave, pp. 127-152;

<sup>93</sup> V. Esping Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, op.cit, 12

disoccupazione, alla vecchiaia e alla malattia è calibrata in base ai differenziali di *status* connessi al mercato del lavoro.

Da ultimo, un modello “socialdemocratico”, in cui il *welfare state* conosce la sua massima *vis expansiva*, sostituendosi sia al mercato che alla famiglia nella garanzia di prestazioni sociali di alta qualità e alto livello: in questi ordinamenti il grado di demercificazione è massimo, grazie ad interventi generalizzati di matrice universalistica, che contribuiscono a liberare quasi totalmente l’individuo dalla condizione di vulnerabilità connessa al mercato e a rinsaldare i suoi legami con le istituzioni e con gli altri cittadini.

Così delineata per sommi capi, la ricostruzione di Andersen ha il pregio, pur nella sua inattualità storica, di fornire un modello ordinato e chiaro, che all’approccio qualitativo, basato sullo studio delle determinanti politiche e istituzionali dei singoli stati, affianca uno studio quantitativo, che si propone di verificare, attraverso la misurazione statistica, la tenuta empirica del modello proposto, in ciò rimediando all’eccessiva astrazione delle precedenti ricostruzioni.

A più riprese la letteratura comparatistica si è interrogata sulla natura delle ricostruzioni offerte da Andersen e sul loro fondamento empirico. In particolare, ci si è chiesti se il ricorso a “tipi ideali” di *welfare* non comportasse un sostanziale sganciamento dall’esperienza evolutiva dei singoli stati, nella misura in cui essi sono solo strumenti teorici costruiti deduttivamente e finalizzati a definire ipotesi da verificare empiricamente<sup>94</sup>.

Ancora, vi è stato chi ha criticato l’adozione dei tre modelli “reali”, costruiti induttivamente per ridurre la complessità osservata raggruppando i casi che hanno più tratti in comune che differenze<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr. Ebbinghaus B., *Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?*, European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, UK, September 6-8, 2012

<sup>95</sup> Cfr. O’connor J., Olsen G.,(a cura di), *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach*, University of Toronto Press, 1998

In definitiva, su entrambi i fronti è stato auspicato il superamento dalla tripartizione classica e l'abbandono del criterio di demercificazione come chiave di lettura esclusiva della varietà delle esperienze nazionali<sup>96</sup>.

Da tali rilievi, sono scaturiti ulteriori esperimenti definitivi, fra i quali particolare considerazione meritano quelli operati, sul finire degli anni '90 del secolo scorso, da Maurizio Ferrera e Giuliano Bonoli.

Nel suo *Modelli di solidarietà*, Maurizio Ferrera, illustre sociologo e politologo italiano, ripercorre le classificazioni offerte dalla dottrina sociologica classica, offrendo un pregevole affresco storico-comparato del *welfare* occidentale nei suoi aspetti istituzionali. Il merito della sua ricerca sta nell'aver individuato una nuova "dimensione della classificazione", di natura eminentemente descrittiva e, dunque, normativamente neutra, priva del pregiudizio esplicativo che costituiva, a suo avviso, il più grande limite al potenziale euristico della classificazione elaborata dal collega danese<sup>97</sup>.

Tale dimensione è rappresentata dall'individuazione del cosiddetto *modello di copertura*, ovvero dell'assetto organizzativo degli schemi di protezione pubblica adottati dai singoli stati, comprendente gli ambiti e le modalità di ammissione alla protezione, la titolarità delle spettanze e i criteri di gestione e ripartizione delle risorse. A monte della ricostruzione sta, nella logica dell'autore, l'individuazione del bacino di solidarietà su cui tali schemi di copertura insistono: in questo senso, in luogo della tradizionale questione relativa al *quanto* e *come* proteggere, egli si interroga sul *chi*

---

<sup>96</sup> Così Powell, M., Barrientos, A., *An audit of the welfare modelling business*, in "Social Policy & Administration", 45, 1, 2011, pp. 69-84

<sup>97</sup> In questo senso, Ferrera, ritiene che l'indice di demercificazione si presenti ex ante come "un concetto assai carico di valore, costitutivamente imperniato su un giudizio sfavorevole nei confronti del mercato come meccanismo di regolazione sociale". Per tale ragione, reputa la ricostruzione di Andersen viziata da una predisposizione valutativa che disturba la funzione eminentemente descrittiva cui la ricerca sul *welfare* state deve ambire. Ferrera M., *ibidem*, 71. Della stessa opinione Jensen, che suggerisce di sganciare l'aspetto quantitativo della spesa sociale dell'effettività delle coperture e limitare l'operatività dell'indice di demercificazione ai soli trasferimenti di mercato, valutando, invece, la generosità dei servizi sociali, segnatamente nel settore dell'educazione e della family care, sulla base dell'indice di defamilizzazione. Cfr. Jensen C., *Worlds of Welfare Services and Transfers*, in *Journal of European Social Policy*, 2008, Vo.18, 2, pp.151-162;

proteggere, definendo, in base ai bisogni di protezione e agli oneri di contribuzione, le “collettività redistributive” che caratterizzano i moderni sistemi di *welfare*.

Sulla base di tali assunti, Ferrera distingue due varianti del modello di copertura, una universalistica ed una occupazionale, e in ognuna delle due categorie individua schemi di protezione “puri” o misti”.

La topografia interna della protezione sociale, dunque, si articola come segue: ai modelli occupazionali puri si ascrivono gli ordinamenti di Francia, Belgio, Germania ed Austria, tradizionalmente contraddistinti dal ricorso ad una rete assicurativa particolarmente ampia e frammentata, secondo demarcazioni di tipo occupazionale; nei occupazionali misti, come Svizzera, Italia, Olanda e Irlanda, il modello occupazionale resta dominante, almeno in termini di precedenza temporale, ma ad esso si affiancano schemi di copertura universale, ad esempio nel settore della sanità o dei sussidi alla famiglia; a seguire, alla famiglia dei sistemi universalistici misti appartengono gli ordinamenti di Gran Bretagna, Canada e Nuova Zelanda, nei quali all’esordio in direzione universalista, è succeduto, nel secondo dopo guerra, un sistema di coperture duale, più ampio e a prestazioni omogenee nel caso dell’assicurazione pubblica (ad esempio nel settore sanitario o delle erogazioni pensionistiche), più frammentato e legato alle retribuzioni, nel caso della protezione occupazionale; infine, al modello universalistico puro si ascrivono gli ordinamenti dei Paesi scandinavi, Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia, che alle stesse domande di protezione hanno risposto istituendo schemi pubblici generalizzati ad alta inclusività e bassa frammentazione. A margine, le due eccezioni costituite dagli Stati Uniti e dall’Australia, che si configurano come modelli *sui generis*, caratterizzati da schemi di protezione pubblica “sottosviluppati” rispetto al livello registrato negli altri ordinamenti.

L’analisi di Ferrera muove oltre la categorizzazione ermeneutica, proponendosi di individuare, per il suo tramite, un quarto modello di solidarietà, cd. mediterraneo o

sud-europeo: a partire dalle ricostruzioni di Castel e Leibfried<sup>98</sup>, egli sostiene la necessità di scindere gli ordinamenti dell'Europa mediterranea dal modello conservatore ipotizzato da Andersen, in ragione della particolare narrazione storico-istituzionale che li accomuna.

Tali sistemi, infatti, sono caratterizzati da una spesa sociale composita, connotata da iper-garantismo selettivo e prevalenza di schemi assicurativi occupazionali, cui si accompagnano particolari forme di *welfare mix* pubblico-privato nei residui settori a copertura universale. A ciò fanno da sfondo una marcata debolezza delle istituzioni pubbliche e livelli di coesione sociale decisamente sotto soglia, figli del particolarismo clientelare che contraddistingue la storia politica e religiosa degli ordinamenti considerati.

Poco tempo dopo, il dibattito dottrinale attorno ai modelli di *welfare* si è arricchito di un'ulteriore proposta tipologica, elaborata dall'economista e sociologo Giuliano Bonoli che, nel saggio *Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach*<sup>99</sup>, si propone di muovere oltre l'approccio della "single dimension of social policy" per valorizzare la natura multidimensionale della protezione sociale, analizzata non solo con riferimento alla sua componente quantitativa (*how much?*), ma anche rispetto alla sua dimensione qualitativa (*how?*).

Così, recuperando le suggestioni di Ferrera, l'autore delinea una matrice di quattro sistemi, distinti sulla base dei livelli di spesa, da un lato, e dei modelli di copertura, dall'altro.

Il primo modello, detto *beveridgiano* con alta spesa comprende Danimarca, Svezia, Finlandia, Norvegia; nel secondo, *cd. beveridgiano* con bassa spesa, rientrano gli ordinamenti di Regno Unito e Irlanda; nel terzo, *bismarckiano* con alta spesa,

---

<sup>98</sup> I due autori avevano suggerito, in passato, la necessità di definire un quarto modello di *welfare*, *cd. latino*, valorizzandone i tratti distintivi legati alle radici storico-culturali comuni e al tradizionale assetto familista della società. Cfr. Leibfried, S., *Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community*, in *Social Policy in a Changing Europe*, a cura di Z. Ferge e J.K. Kolberg, Westview, Boulder, 1992, pp. 245-279 e Castles F., *Welfare State Development in Southern Europe*, in *West European Politics*, XVIII, 2, 1995, pp. 291-313

<sup>99</sup> In questi termini Bonoli G., *Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach*, in *Journal of Social Policy*, 26, 3, pp. 351-372;

Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo e, infine, nel quarto, bismarckiano con bassa spesa, vengono ricondotti gli ordinamenti di Italia, Spagna, Grecia, Svizzera e Portogallo.

Da ultimo, i tentativi di categorizzazione offerti dalla dottrina più recente si caratterizzano per una maggiore propensione allo studio dei fondamenti culturali del *welfare state*, intesi come “le costruzioni di significato attraverso cui gli esseri umani definiscono la realtà”, nelle quali si incarnano le idee, i valori e i modelli di una società nelle sue diverse fasi storiche.

I contributi più significativi che si ascrivono a tale teoria sono quelli di Birgit Pfau-effinger, sociologa tedesca, e Deborah Rice, giovane ricercatrice olandese<sup>100</sup>, le quali, in luogo dei tradizionali *cluster* o modelli di *welfare*, hanno proposto una classificazione basata sulle diverse “*culture del welfare*”, mostrando come esse siano alla base delle narrazioni idealtipiche condotte dalla letteratura tradizionale e delle loro successive applicazioni.

Secondo questo orientamento, la definizione delle politiche sociali procede di pari passo con l’evoluzione della società, risultando fortemente condizionata dalla cultura del presente e dall’eredità storica di quel determinato Paese.

In questo senso, l’assunto di partenza di tale teoria è che il *welfare state* sia incorporato (o *embedded*) nella stessa società, in un rapporto di crescita osmotica che informa di sé l’intero sistema istituzionale, coinvolgendo attori politici, sociali, formazioni pubbliche e private. Il diverso modo in cui questi attori interagiscono configura quello che viene definito dalle autrici “*welfare arrangement*”, ovvero sia *il discorso pubblico sul valore*, risultante dai processi di conflitto, negoziazione e mediazione dei quali essi sono parte. In questo senso, *welfare culture* e *welfare arrangement* sono componenti costitutive della stessa unità, ne definiscono il corredo genetico e ne indirizzano il successivo corso evolutivo.

---

<sup>100</sup> Cfr. Pfau-Effinger, B., *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, in *Journal of Social Policy*, XXXIV, 1, pp.1-18 e Rice D., *Beyond Welfare Regimes: From Empirical Typology to Conceptual Ideal Types*, in *Social Policy and Administration*, 47, 1, pp. 93-110.

Partendo da queste premesse, le autrici forniscono una tassonomia del *welfare* articolata sulla base di due assi analitici, le *culture del welfare*, da un lato, e le *istituzioni del welfare*, dall'altro. Le prime si distinguono sulla base di due criteri: la visione della società (liberale o conservatrice) e il ruolo dello Stato, (redistributivo o residuale); le seconde, invece, si differenziano in ragione delle ricadute pratiche (trasformative o conservative) delle politiche adottate, in campo sociale ed economico.

WELFARE CULTURE – WELFARE INSTITUTIONS NEXUS	Solidarism ▪ Strong welfare state / Welfare monopoly ▪ Welfare as solidarity / High redistribution	Residualism ▪ Weak welfare state / Welfare dualism ▪ Welfare as charity / Low redistribution	
Liberalism ▪ Focus on individual / Universal protection ▪ Neutral state / Public-private separation	<b>Socio-liberal regime</b>	<b>Liberal regime</b>	Socially transformative (reduction of social inequality)
Conservatism ▪ Focus on family / Selective protection ▪ Partisan state / Public-private concertation	<b>Socio-conservative regime</b>	<b>Conservative regime</b>	Socially conservative (preservation of social inequality)
	Economically transformative (reduction of economic inequality)	Economically conservative (preservation of economic inequality)	STRATIFICATION EFFECTS

Fig.2. Fonte: Rice (2013)

All'esito di tale ricostruzione, emergono quattro diverse culture del *welfare*: quella liberale, quella socio-liberale, quella conservatrice e quella socio-conservatrice (Fig.2).

Pur nella sua maggiore complessità, tale ricerca ha il pregio di valorizzare i legami causali esistenti fra culture e istituzioni, assegnando alle prime una precisa rilevanza esplicativa rispetto all'effettivo strutturarsi dei regimi di *welfare*<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> In questo senso v. la pregevole ricostruzione di Pesenti, L., Lodigiani, R., *Oltre il welfare mix: approcci al welfare plurale tra convergenza e differenziazione*, relazione alla conferenza ESPAnet ITALIA Università degli Studi di Salerno, 17 - 19 Settembre 2015, *Welfare in Italia e welfare globale: esperienze e modelli di sviluppo a confronto*, 2015;

Per quanto lo sforzo non sia nuovo nel panorama dottrinale<sup>102</sup>, esso assume una valenza epistemologica inedita, nella misura in cui consente di muovere oltre le delimitazioni geografiche e l'esperienza empirica, per osservare, "a monte" l'evoluzione dei regimi di *welfare* e coglierne, da un lato, le opzioni normative finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di equità sociale, dall'altro (e in conseguenza di quelle opzioni) la configurazione delle relazioni tra gli attori di *welfare* deputati a co-partecipare a tale processo<sup>103</sup>.

Per concludere, è lecito affermare che il dibattito sul *welfare* abbia prodotto una proliferazione dei tentativi di classificazione<sup>104</sup>, quasi ipertrofica e certamente poco organica, cui raramente sono corrisposte strategie applicative parimenti articolate.

Ciononostante, quello che contraddistingue il lavoro dello studioso è la ricerca di un paradigma interpretativo della realtà sociale che sia in grado di fornire una risposta – o, quantomeno, gli strumenti conoscitivi per ricercarla- alle crisi d'orientamento che investono l'umanità<sup>105</sup>: egli, mentre legge la società, la descrive e allo stesso tempo la riordina in base ad un interesse conoscitivo, a cui non

---

<sup>102</sup> Già nella ricostruzione operata da Andersen (v. *supra*) l'elemento culturale rivestiva un'importanza discreta nel processo di formazione e implementazione delle politiche sociali: egli stesso era persuaso che, alla base di un regime più o meno generoso di *welfare*, ci fossero specifiche "institutional legacies, inherited system characteristics and the vested interests that these cultivate" (v. Esping-Andersen G., *After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy*, 1996, 6). Tuttavia, esse non erano concepite come determinanti autonome, ma come derivati del dell'impianto economico-politico divergente dei singoli stati, per ciò stesso meno influenti nel loro processo di formazione dinamica (v. Vrooman J. C., *Regimes and cultures of social security: comparing institutional models through nonlinear PCA*, in *International Journal of Comparative Sociology*, 53, 5, 2013, pp. 444-477);

<sup>103</sup> In questi termini Pesenti, L., Lodigiani, R., *Oltre il welfare mix: approcci al welfare plurale tra convergenza e differenziazione*, op.cit., 5;

<sup>104</sup> Per completezza, si consideri che la dottrina sociologica ha fornito, più di recente, delle ricostruzioni aggiuntive alle quattro menzionate, meno rilevanti, tuttavia, ai fini esegetici della presente trattazione. Essi sono essenzialmente quattro: un modello di *welfare* comune ai paesi dell'ex area URSS (Paesi balcanici, euroasiatici e dell'Europa dell'Est), uno per ordinamenti dell'America latina, in particolare Argentina, Cile, Brasile e Colombia, un modello cosiddetto "degli antipodi", che racchiude i sistemi di Australia e Nuova Zelanda e uno per i paesi dell'Est asiatico, segnatamente Corea del Sud, Filippine, Indonesia, Malesia e Thailandia. Per una ricostruzione completa v. Borzaga C., Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 121-138.

<sup>105</sup> La letteratura sociologica classica sul punto è sconfinata. Solo per citarne alcuni, si considerino i fondamentali lavori di Niklass Luhmann, Jürgen Habermas, Gunther Teubner e Michel Faucault, efficacemente racchiusi in Rutigliano E., Tosini D., *Sulla crisi di orientamento della sociologia: alcune riflessioni*, in *Quaderni di Sociologia*, 29, 2002, pp. 91-112;

necessariamente corrisponde, pur nella sua intrinseca “vocazione terapeutica”<sup>106</sup>, un risultato politico immediatamente percepibile.

In questo senso si è inteso dare conto a tentativi di questo tipo, poiché si sono rivelati indispensabili per l’individuazione delle macro-variabili di tipo storico-istituzionale che determinano l’evolversi dei sistemi di *welfare*, confermando che il processo di formazione, genesi e crisi dello Stato sociale è un percorso intrinsecamente mutevole, che va esaminato alla luce di tutte le sue componenti causali al fine di conoscerne il passato, razionalizzarne il presente e prevederne, per quanto possibile, il futuro.

Alla luce di tali considerazioni, l’analisi dei modelli di *welfare* proposti dalla letteratura socio-politologica classica si strutturerà come segue.

Anzitutto, verrà condotta secondo un approccio multi-disciplinare, teso a collocare i diversi schemi di protezione sociale dentro una cornice di determinanti sistemiche fra loro reciprocamente connesse, con l’obiettivo di al lettore l’armamentario necessario per comprenderne i successivi percorsi di adeguamento e assestamento.

Allo scopo, verrà utilizzata la tassonomia originaria proposta da Esping-Andersen, secondo le correzioni successivamente apportate al modello da Ferrera, che, come visto, hanno determinato l’emergere di una quarta tipologia di *welfare state*, accanto alle tre tradizionali, che tornerà utile nella seconda parte della trattazione quando si tratterà, nello specifico, del caso italiano.

Alla ricostruzione socio-politologica, seguirà, poi, l’analisi, in chiave ricostruttiva comparata, dei diversi percorsi di sviluppo seguiti dai capitalismi contemporanei, alla luce delle interazioni delle variabili istituzionali che li caratterizzano: la metodologia che si è scelto di prediligere è quella proposta da Burroni<sup>107</sup>, che alla teoria prescrittiva delle *Varieties of Capitalism*, sostituisce una

---

<sup>106</sup> Cfr. Siza R., *Le professioni del sociologo*, Franco Angeli, 2006, 27-28, che a propria volta richiama Saffirio L., *Disorganizzazione e problemi sociali*, Franco Angeli, Milano, 1980;

<sup>107</sup> Vedi Burroni L., *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazioni dell’economia nei Paesi europei*, Il Mulino, Bologna, 2016

lettura integrata, di tipo descrittivo, tesa a valorizzare i percorsi di seguiti da ciascun gruppo di stati, nella logica di una *path dependency* limitata<sup>108</sup>.

In ciò, particolare rilievo sarà dedicato alla ricostruzione delle diverse “*culture del welfare*” sottese agli schemi di politica sociale adottati, nel tempo, dai diversi stati, secondo l’accezione, già approfondita, offertane da Rice e Pfau-Effinger.

Ciò con l’auspicio di favorire quel processo di reciproca contaminazione che caratterizza il dibattito maturo sul *welfare state* e richiama all’attenzione di interpreti e studiosi la necessità di intraprendere un dialogo maggiormente serrato con le diverse comunità di ricerca, al fine di elaborare una strategia speculativa condivisa<sup>109</sup>.

### **3.1. Il modello nordico o social democratico**

Il primo dei quattro modelli che si intende analizzare è quello proprio dei Paesi scandinavi, caratterizzato da un’economia di mercato con elevato grado di competitività e dinamismo e da un sistema di *welfare* di tipo inclusivo a tendenza universalista.

Oggetto di particolare interesse per interpreti e studiosi, assunto per lungo tempo nel dibattito internazionale quale esempio di “buona pratica” per gli altri ordinamenti

---

<sup>108</sup> Il concetto di *path dependency* tornerà a più riprese nel corso della trattazione, in quanto costituisce uno dei principali fili conduttori del moderno dibattito sul *welfare*. L’espressione fa riferimento alla circostanza secondo cui lo sviluppo del *welfare state* sarebbe, in buona parte, condizionato dalla *long durée* delle eredità istituzionali, storiche e culturali che ogni ordinamento conserva e replica nel corso della sua personale storia. In questo senso, il percorso evolutivo seguito dallo Stato sociale sarebbe caratterizzato da ripetuti movimenti di convergenza e divergenza rispetto ad un asset ideologico radicato e immutabile (v. Capano G. e Giuliani, M., *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2002 e Pierson, P. *The new politics of the welfare state*, in *World Politics*, 48, pp. 143-179). Tuttavia, come da molti evidenziato, le dinamiche politiche e sociali non sempre seguono un percorso lineare e coerente, anzi, in ragione del manifestarsi di turbative esogene o vere e proprie “rivoluzioni culturali”, intraprendono percorsi contraddittori e imprevedibili, generando quella che viene definita *path deviation* o *path-breaking*. In questo senso, il concetto di *path dependency* limitata ci aiuta ad assumere un atteggiamento neutro rispetto ai due estremi, ammettendo la possibilità che, solo in certa parte, il processo trasformativo del *welfare state* sia condizionato e che, dunque, le istituzioni (nel senso più ampio, Stato, enti territoriali, parti sociali, organizzazioni del terzo settore) conservino un proprio autonomo spazio di influenza ed intervento. V. anche Lessenich, S., “*Frozen landscapes*” revisited: the dynamics of inertia in the Europeansocial model, paper prestatato alla conferenza ESPANET: Changing European Societies, Copenhagen, 2003;

<sup>109</sup> In questi termini Natali D., *Le fondamenta normative del welfare state: lo stato dell’arte e nuove prospettive di ricerca. Un commento.*, in *Stato e Mercato*, 97, 3, 2013, pp. 81-93

europei, quello scandinavo configura un modello capitalistico a crescita inclusiva<sup>110</sup>, contraddistinto da piani di investimento pubblico con alti tassi di copertura ed elevata efficienza, in termini di destinazione e composizione della spesa sociale, bassa segmentazione occupazionale e livelli di povertà particolarmente contenuti.

In termini geografici, l'area di riferimento è limitata ai quattro Paesi della penisola scandinava, segnatamente Danimarca, Svezia, Finlandia e Norvegia, caratterizzati da un'estensione territoriale molto ampia e da una bassa densità abitativa, a cui si accompagna un'elevata disponibilità di risorse naturali ed energetiche. esegetico

Dal punto di vista istituzionale, gli ordinamenti scandinavi sono caratterizzati da un'architettura complessa e capillare, distribuita su una molteplicità di livelli regolativi altamente integrati, in cui lo Stato svolge un ruolo di coordinamento di primaria importanza, atteggiandosi quale “*agency through which society can be reformed*”<sup>111</sup>.

Le istituzioni locali conservano un buon grado di autonomia regolativa e gestionale, in specie nel settore dei servizi alle famiglie, agli anziani e ai disabili<sup>112</sup>, nonché nell'offerta di percorsi di collocamento e formazione e nell'erogazione di sussidi per la disoccupazione<sup>113</sup>, atteggiandosi quali *multiple services public providers* nell'ambito di accordi quadro definiti di concerto con lo Stato centrale<sup>114</sup>. Il modello, cosiddetto di “*public-public partnership*”, fa sì che la privatizzazione del sistema di protezione sociale resti comunque, in certa misura, istituzionalizzato e controllato,

---

<sup>110</sup> Triglia C., *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, in Stato e Mercato, 2, 2016, pp. 183-214

<sup>111</sup> Cfr. Korpi W., *The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions and Politics in Sweden*, London, Henley and Boston, Routledge & Kegan Paul, 1978, 48;

<sup>112</sup> Fargion V., *Timing and Development of Social Care Services in Europe*, in Ferrera M., Rhodes M. (a cura di), *Recasting European Welfare States*, Frank Cass, Londra, 2000, pp. 58-88;

<sup>113</sup> L'espressione, nel suo significato originario, si deve a Nettl J.P., *The State as a Conceptual Variable*, in World Politics, Vol. 20, No. 4, 1968, pp. 559-592, v. anche Evans P., “*The Eclipse of the State?*” *Reflections on Stateness in an Era of Globalization*, in World Politics, Vol. 50, No. 1, Fiftieth Anniversary Special Issue, 1997. Più di recente, Andersen D., Møller J. e Skaaning S.E., *The state democracy nexus: conceptual distinctions, theoretical perspectives, and comparative approaches*, in Democratization, 21, 7, 2014, 1203-1220 e Bratton M. and Chang C.C.E., *State Building and Democratization*, in Comparative Political Studies, Vo. 39, 9, 2006, 1060

<sup>114</sup> Kuhnle S., Hort E. O., *The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons for the Developing World*, in United Nations Research Institute for Social Development. Social Policy and Development. Programme Paper Number 17, September 2004.

ammettendo, solo in via residuale e cumulativa, il ricorso ad un'offerta di matrice integralmente privatistica.

Il corretto funzionamento del sistema è, altresì, assicurato dall'istituzione di un meccanismo di controllo centrale para-giurisdizionale, il cosiddetto *Ombudsman*<sup>115</sup>, replicato, pur con modalità differenti, da diversi ordinamenti, attraverso cui è concesso ai privati cittadini di segnalare episodi di *mala gestio* amministrativa e vedere effettivamente garantiti i propri diritti<sup>116</sup>.

In un quadro siffatto, l'elemento della *Stateness*, identificato dagli studiosi come uno dei tre pilastri su cui poggiano gli ordinamenti capitalistici post-industriali<sup>117</sup>, assume una valenza determinante: essa è intesa, nella sua accezione più generale, come l'attitudine dello Stato ad adempiere efficacemente le proprie funzioni<sup>118</sup>, preservando il proprio spazio politico e geografico e promuovendo il benessere dei suoi abitanti<sup>119</sup>. Come rilevato da alcuni<sup>120</sup>, tale circostanza rappresenta un fattore chiave nei processi di legittimazione statale, e si lega a doppio filo con quella sovranità che è requisito indispensabile per la tenuta degli ordinamenti democratici, poiché fa sì che gli individui si riconoscano nelle istituzioni pubbliche e ad esse affidino in via esclusiva

---

<sup>115</sup> Autorevole dottrina la definisce una “peculiare soluzione rimediale del costituzionalismo scandinavo”, v. De Vergottini G., *Voce: Ombudsman*, in Enc. dir., vol. XXIX, Giuffrè, Milano, 1979, 879.

<sup>116</sup> Per un approfondimento v. Napione G. *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1969; Di Giovine A., *L'Ombudsman in Scandinavia*, in Mortati C. (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, Torino, Utet, 1974, 15. Più di recente v. OECD, *The role of Ombudsman Institutions in Open Government*, OECD Working Papers on Public Governance, No 29, OECD Publishing Paris, 2018. In dottrina La Bella M., *Cultura istituzionale e strumenti di accountability. Il contributo dell'Ombudsman alla qualità della democrazia*, 2012, Franco Angeli, Milano, pp. 238-251; Medda R., *L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2017, pp. 961-1000;

<sup>117</sup> Per un approfondimento v. Bartolini S., *Restructuring Europe: centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2005

<sup>118</sup> Le quattro attribuzioni fondamentali cui si allude sono la funzione costitutiva, regolativa, redistributiva e distributiva. L'elaborazione originaria di tale teoria si deve a Lowi T. J., *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, 1972, pp. 298-310. V. anche Nicholson N., *Policy Choices and the Uses of State Power: The Work of Theodore J. Lowi*, in *Policy Sciences*, Vol. 35, 2, 2002, pp. 163-177

<sup>119</sup> Zaytsev D., *Governance and the State: Theory and Russian Specifics*, Springer International Publishing, Germany, 2016, pp. 1-11

<sup>120</sup> V. Boadie M., *Conceptualizing state to determine dysfunctional state in the idealistic perspective*, in *International Research Journal of Social Science*, Vo. 7, 12, 2018, 3

la cura dei propri interessi<sup>121</sup>. Nei Paesi scandinavi, proprio la combinazione fra la componente identitaria e amministrativa ha permesso alla fitta rete di istituzioni statali e para-statali di collaborare stabilmente, forte di un diffuso consenso rispetto alle politiche economiche e sociali promosse dai governi centrali che, anche in periodi di forte crisi, hanno, perciò, potuto contare su una consistente e diffusa cooperazione dei cittadini.

Proseguendo nell'analisi, dal punto di vista storico, i Paesi scandinavi, pur nelle reciproche differenze, risultano accumulati da un profondo radicamento delle istituzioni democratiche e da una consistente partecipazione dei corpi rappresentativi e della comunità civile ai processi di *policy making*, attraverso l'adozione di pratiche concertate, per lo più istituzionalizzate, nell'ambito di un sistema esecutivo basato sulla cosiddetta *consensual governance*. Tale conformazione, ispirata al principio del "parlamentarismo negativo", ammette la creazione di compagini di governo ristrette, nell'ambito di un sistema elettorale tradizionalmente "a partito predominante"<sup>122</sup>, in cui la ricerca di soluzioni condivise è strutturalmente favorita<sup>123</sup>. In definitiva, tale sistema ha rappresentato, dal punto di vista politico, un efficace connubio fra un elevato livello di *power-sharing* fra governo e opposizioni, accompagnato da notevole consenso e pragmatismo operativo, e il mantenimento dell'autorità decisionale in capo ad una maggioranza qualificata<sup>124</sup>.

Il dato assume un'importanza considerevole se lo si rapporta alla genesi del sistema di *welfare* scandinavo. Senza voler entrare nel merito di quella che è un'analisi

---

<sup>121</sup> Cfr. Di Maggio P., Powell W. W. (a cura di), *New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, Chicago, 1991

<sup>122</sup> Cfr. Sartori, G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1976; Pempel, T. J., *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, in Pempel, T. J. (a cura di), *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1990 pp. 1-32;

<sup>123</sup> Il legame causale fra lo sviluppo dei sistemi di *welfare* nordeuropei e le regole proprie del sistema elettorale è messa in evidenza da Manow P., *Electoral rules, class coalitions and welfare state regimes, or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan*, in *Socio-Economic Review*, Volume 7, Issue 1, January 2009, pp. 101-121 e Iversen T., *Capitalism, Democracy and Welfare*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 77-121

<sup>124</sup> In questi termini v. Persson T., Wiberg M., *The Nordic Model of Parliamentary Government and its Challenges*, in Persson T., Wiberg M. (a cura di), *The Nordic Countries at a Crossroads*, Stockholm, Santèrus Academic Press, 2011, pp.17-39

politologica particolarmente complessa<sup>125</sup>, è dato ormai acquisito in dottrina<sup>126</sup> che ad influenzare, in senso più o meno favorevole, lo sviluppo dei sistemi redistributivi siano “*the nature of class mobilization (especially of the working class), the class political coalition structures and the historical legacy of regime institutionalization*”<sup>127</sup>. Secondo tale approccio, le fratture esistenti fra i diversi gruppi sociali (cd. *cleavages*)<sup>128</sup> modellano la formazione degli interessi distributivi e degli allineamenti politici, spostando le dinamiche della competizione politica verso sistemi di protezione più o meno generosi.

Ciò è particolarmente evidente nella misura in cui si considera il differente ruolo che la classi a medio reddito, portatori di un rilevante interesse alla *decommodification*, giocano nella definizione degli equilibri elettorali: partendo dall’assunto secondo cui “*democratic institutions empower those who stand to benefit from redistribution*”<sup>129</sup>, nei sistemi proporzionali multipartitici è più frequente che l’elettore medio si schieri a favore delle coalizioni social democratiche, per beneficiare, in caso di vittoria, di una redistribuzione maggiore e di una minore pressione fiscale. L’opposto accade nei sistemi maggioritari, dove, l’emergere di un partito conservatore incontra più facilmente il favore delle classi medie, intimidite dalle istanze rivendicative delle

---

<sup>125</sup> V. per un approfondimento Iversen T., Soskice D., *Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others*, in *American Political Science Review*, 2006, vol. 100, pp.165-181; *id*, *An Asset Theory of Social Policy Preferences*”, in *American Political Science Review*, December 2001, pp. 875-893; Lindbom, A. Rothstein, B. , *The Mysterious Survival of the Scandinavian Welfare States*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL, 2004-09-02

<sup>126</sup> La teoria delle risorse di potere è stata coniata da Andersen Per un approccio critic v. Korpi W., *Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists*, in *World Politics*, Vol. 58, No. 2, 2006, pp. 167-206; Baldwin P., *The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State*, in O’Connor J. & Olsen G. (a cura di) *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach*, University of Toronto Press, Toronto,1998, pp. 312-338

<sup>127</sup> Esping Andersen G., *Three worlds of welfare capitalism*, *op cit.*, 200;

<sup>128</sup> Sul concetto di *cleavage* nella letteratura storiografica v. Rokkan S. e Lipset S., *Cleavage structures, party systems, and voter alignments. An introduction*, in Id. (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967 e Flora P., Kuhnle S., Urwin D. (a cura di) *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan; Based on his Collected Works*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

<sup>129</sup> In questi termini Meltzer A. H., Richard S. F., *A Rational Theory of the Size of Government*, in *Journal of Political Economy* 89, 1981, pp. 914-927

classi sociali a basso reddito, tipicamente rappresentate dall'ala social-democratica e potenzialmente in conflitto con le loro acquisizioni sociali e reddituali. Tale logica è alla base dell'impianto redistributivo che caratterizza gli ordinamenti nordeuropei, dove lo strumento privilegiato e pressoché esclusivo di protezione sociale resta ancora il *welfare* pubblico ad alta inclusività e omogeneità, prevalentemente finanziato dalla fiscalità generale<sup>130</sup>. Parallelamente, a partire dalla seconda metà degli anni '90, è progressivamente aumentato il ricorso a schemi previdenziali di matrice volontaria, in cui l'offerta dei servizi è gestita direttamente da enti governativi locali o dal terzo settore (in specie, no profit e *civil society organizations*).

Per ciò che concerne il mercato del lavoro, gli ordinamenti scandinavi risultano accomunati da un'elevata flessibilità occupazionale associata ad una bassa precarietà e ad alti livelli di partecipazione<sup>131</sup>. L'obiettivo della piena occupazione è perseguito per il tramite di politiche di formazione e riqualificazione professionale in ingresso e in corso di occupazione, principalmente gestite da In tale quadro, le politiche di *flexicurity* restano saldamente agganciate alla garanzia di un sistema di sicurezza sociale efficiente e all'attivazione di politiche occupazionali che raggiungono livelli di spesa superiori alla media europea.

Alla luce di quanto argomentato, è evidente come le economie nordiche abbiano beneficiato per lungo tempo di un elevato grado di complementarità istituzionale, ovvero di un incastro favorevole fra “pacchetti causali” - di natura politica, economica

---

<sup>130</sup> V. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, op. cit., 178; Kvist, J., Fritzell, J. Hvinden, B., Kangas, O. (a cura di), *Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century*, Bristol Policy Press, Bristol, 2012

<sup>131</sup> Già da tempo, ormai, gli ordinamenti scandinavi hanno superato il modello occupazionale basato sul *male breadwinner*, garantendo un livello mediamente elevato di partecipazione femminile al mercato del lavoro, nella logica della cd. *dual earner family*, basata su una ripartizione equa delle attività di cura e delle opportunità occupazionali: nel 2018 il dato si attestava oltre il 74 per cento, con il picco rappresentato da Svezia e Danimarca, rispettivamente all'82 e al 79 per cento nell'occupazione femminile, ben venti punti percentuali al di sopra della media europea (Dati OECD: Labour force statistics by sex and age: indicators, update 2018). Ciò è stato reso possibile anche dall'attivazione di misure conciliative particolarmente diffuse e una rete di *welfare* a bassa connotazione familista, che scarica sul settore pubblico la parte più consistente dei compiti di cura, educazione e gestione familiare. Per una panoramica completa v. Cardinali, Ferritti, Pulino, *Occupazione femminile e gender policies: un confronto internazionale*, rapporto INAPP, Fondo Sociale Europeo, marzo 2018 e Grönlund A., Halldén K., Magnusson C., *A Scandinavian success story? Women's labour market outcomes in Denmark, Finland, Norway and Sweden*, in *Acta Sociologica*, Vol 60, 2, 2017, pp. 97-119;

e socio-culturale – dipeso, in larga parte, dalla solida eredità istituzionale e democratica di cui, storicamente, si sono fatte portatrici<sup>132</sup>.

Tuttavia, per quanto tale assetto abbia garantito, pure in tempi di profonda crisi, una sostanziale stabilità economica e un buon livello di investimento sociale, a partire dalla metà degli anni '90 nuove sfide “latenti”<sup>133</sup> hanno interessato i sistemi di *welfare* nordeuropei, tanto che ad essi, oggi, si guarda come un “paradiso perduto” in lenta, ma costante, flessione<sup>134</sup>.

In particolare, il nodo critico, da tempo messo in luce dalla più attenta dottrina<sup>135</sup>, concerne la sostenibilità finanziaria dell'apparato pubblico e, congiuntamente, del sistema di protezione sociale, la cui crescita esponenziale è per lungo tempo andata di pari passo. Il sistema è stato messo a dura prova dalla crisi economica del 2007-2008 e dai forti mutamenti demografici che hanno interessato la composizione del tessuto sociale scandinavo<sup>136</sup>, il quale registra, oggi, maggiori livelli di emarginazione rispetto

---

<sup>132</sup> Secondo la definizione classica, In un sistema macroeconomico, due istituzioni possono essere definite complementari se la presenza (o l'efficienza) di una aumenta il rendimento (o l'efficienza) dell'altra. Sul concetto di complementarità istituzionale v. Jaikumar 1986; Milgrom e Roberts 1990.

<sup>133</sup> Kuhnle S., *Il modello scandinavo nell'era dell'integrazione europea: spinte al cambiamento interne ed esterne*, in Ferrera M. (a cura di), *Stato sociale e mercato: il welfare europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1993, pp. 183-202; Andersen M. T., *Challenges to the Scandinavian welfare model*, in *European Journal of Political Economy*, Vo. 20, 3, 2004, pp. 743-754; Alestalo M., Hort E.O. S., Kuhnle S., *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons*, WP Hertie School of Governance, 41, 2009, pp. 17-48;

<sup>134</sup> La circostanza è argomentata da Bäckman O., Nelson K., *The egalitarian paradise?*, in *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics* Routledge, 2017, pp. 25-35 e Jensen P., Torpe L., *The illusion of universalism: The case of the Danish welfare state*, in *Social policies*, 3, 2016, pp. 403-420;

<sup>135</sup> Vedi Timonen V., *New Risks-Are They Still New for the Nordic Welfare States?*, in (a cura di) Taylor Gooby P *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 83-110;

<sup>136</sup> Come in molti Paesi OCSE si registra un sensibile incremento del fenomeno migratorio e una progressiva stabilizzazione delle condizioni lavorative dei migranti di prima e seconda generazione. Dati aggiornati parlano di un aumento della popolazione fra il 1990 e il 2017 del 17 per cento in Svezia, Norvegia e Islanda, del 12 per cento in Danimarca e dell'11 per cento in Finlandia, con un tasso di natalità fra gli autoctoni relativamente stabile e un totale di 26 comuni su 100 che hanno visto la loro popolazione aumentare solo grazie all'immigrazione. Alla modifica della composizione etnica e culturale della società, i governi nordeuropei hanno reagito promuovendo riforme e misure di inclusione in ambito lavorativo e scolastico, contribuendo a ridurre progressivamente le distanze fra i tassi di disoccupazione dei nativi e quelli degli immigrati. Il differenziale è passato dai 33 punti percentuali del 1990, ai 25 del 2005 al 21.4 del 2017. Sul punto cfr. Karlsdóttir A. Norlén G., Rispling L., Randall L. (a cura di), *State of the Nordic region, immigration and integration edition*, Rapporto del Nordic Council of Ministers, 2018. Per un approfondimento sul tema v. Hansen, M.F., Schultz-Nielsen, M.L. & Tranæs T., *The fiscal impact of immigration to welfare states of the Scandinavian type*, in *J Popul*

al passato, in linea con la generale tendenza che ha investito la maggioranza dei paesi dell'area OCSE.

Ciò è dipeso principalmente dall'aumento della disoccupazione strutturale, che ha interessato in larga parte i lavoratori a bassa e medio-bassa specializzazione, e dalla progressiva rimodulazione dei requisiti di accesso alle indennità di disoccupazione, più stringenti a partire dalle recenti riforme fiscali, cui, tuttavia, resta a fare da contraltare il sostegno alle politiche di attivazione e all'*occupabilities* dei soggetti esclusi. In tale quadro, a risentire maggiormente della ricalibratura delle coperture sociali sono stati i soggetti in condizioni di vulnerabilità, per i quali il rischio povertà e marginalizzazione risulta particolarmente elevato: giovani, immigrati, famiglie monoparentali o, all'opposto, particolarmente numerose.

Non vanno neppure sottovalutate, alla luce delle interferenze culturali di sopra evidenziate, le distorsioni in termini di aspettativa sociale che un sistema di elargizioni tanto generoso ha contribuito a radicare. La fama universalista del *welfare state* nordeuropeo ha finito, secondo alcune ricostruzioni<sup>137</sup>, per incentivare la deresponsabilizzazione dei suoi beneficiari, sulla base di una diffusa percezione "acquisitiva" del *welfare* quale diritto garantito all'individuo in virtù del suo stato di cittadino, a prescindere dall'attivazione occupazionale o dalla condizione di effettivo bisogno.

Da ciò sarebbe scaturito quello che gli studiosi hanno definito "*welfare chauvinism*"<sup>138</sup>, ovvero sia la convinzione che la spesa pubblica, dove particolarmente

---

Econ 30, 2017, pp. 925-952 e Andersen J.G., *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings*, Keynote paper from 13th Nordic Migration Conference, Aalborg/AMID 18-20 November 2004;

<sup>137</sup> Già Lindbeck A., *Hazardous Welfare State Dynamics*, in *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1995, pp. 9-15; Andersen T. M., *Challenges to the Scandinavian welfare model*, in *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, 2004, pp.743-754. Offrono una lettura originale, enfatizzando il ruolo dello stock di "fiducia sociale" e cooperazione insito nella cultura nordeuropea, Brandt U. e Svendsen G., *The Survival of the Nordic Welfare State and Social Trust*, in *Nordic Journal of Political Economy*, Vo. 36, 2010, pp. 1-15;

<sup>138</sup> In via esemplificativa, Keskinen S., Norocel O. C. e Jørgensen M. B., *The politics and policies of welfare chauvinism under the economic crisis*, in *Critical Social Policy*, vol. 36, n. 3, 2016, pp. 321-329; Goldschmidt T. & Rydgren, J., *Social distance, immigrant integration, and welfare chauvinism in Sweden*, Discussion Papers, Research Unit: Migration, Integration, Transnationalization SP VI 2018-102, WZB Berlin Social Science Center.

generosa, necessita di essere rimodulata in favore delle popolazioni autoctone, in ragione del loro maggiore contributo alla fiscalità generale e della loro “storia comune”.

È evidente come tale approccio sia fondato su un pregiudizio etnico che va radicandosi in aree, quali sono quelle scandinave, prima estranee, se non addirittura avverse, alla retorica populista. Il dato, tuttavia, non va sottovalutato, in particolar modo alla luce dell’ascesa dei partiti di estrema destra e delle politiche di “ghettizzazione”, o addirittura di rimpatrio, di recente promosse da alcuni ordinamenti scandinavi per scongiurare l’acuirsi del fenomeno migratorio<sup>139</sup>.

### **3.2. Il modello anglosassone o liberale**

Al modello cosiddetto anglosassone si ascrivono gli ordinamenti di Irlanda e Gran Bretagna, tradizionalmente associati ad un capitalismo di matrice liberale centrato sul mercato, assunto quale principale meccanismo regolativo per l’allocazione delle risorse e la produzione dei beni collettivi.

I due ordinamenti considerati condividono caratteri comuni, fra cui, *in primis*, l’eredità storica ed istituzionale, ma si differenziano per alcuni elementi chiave, che contribuiscono a fare del cosiddetto “*Anglo-liberal growth model*” un modello altamente eterogeneo e dinamico<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> A partire dal 2016, ad esempio, il governo danese ha implementato una serie di misure volte a realizzare un percorso di “riqualificazione” dei quartieri etnici degradati (cd. “*ghetto package*”), attraverso politiche di repressione della criminalità e del vagabondaggio e percorsi di integrazione forzata per i figli di famiglie immigrate. Fra le misure che ha destato maggiore scalpore l’iscrizione obbligatoria a percorsi scolastici per i bambini a partire da un anno che comprendono insegnamenti sul “sentimento nazionale danese” e la “storia della nazione”. Il pacchetto è stato, in larga parte, approvato anche dalla maggioranza di centro-sinistra, a seguito delle elezioni del 2019. Per un approfondimento si guardi Graversgaard J., Fekete L., *Denmark’s ‘ghetto package’ – discrimination enshrined in law*, Institute of race relations, 21 novembre 2019. Gli autori si rifanno all’indagine condotta sulla National Identity dall’ International Social Survey Programme Research Group nel 2015 e nel 2018, che ha rivelato un consistente malcontento e uno strisciante senso di insoddisfazione per le politiche di accoglienza poste in essere dai governi scandinavi a partire dagli anni ’70.

<sup>140</sup> Cfr., da ultimo, Thelen K., *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, in *Annual Review of Political Science*, 15, pp. 137-159 la quale rinforza la critica, già operata in altri scritti, al modello “continuo” adottato dalla letteratura tradizionale per spiegare le differenze esistenti fra i processi trasformativi dei capitalismi contemporanei. In particolare, secondo l’autrice, non si potrebbe operare una sovrapposizione fra ordinamenti che seguono corsi evolutivi differenti e non risultano inquadrabili in un filone di sviluppo univoco; al contrario, bisognerebbe tenere in conto

In generale, si tratta di un sistema economico fortemente incentrato sul settore del credito, dove un ruolo chiave è svolto dagli intermediari finanziari e dalla grande impresa, inseriti, entrambi, all'interno di un tessuto industriale basato su logiche gerarchiche di mercato: gli scambi si fondano su un modello di investimento volatile e deregolamentato, teso a favorire lo sviluppo di dinamiche concorrenziali, in assenza di relazioni inter-impresa e intra-impresa stabili e cooperative.

In ciò, una rilevante differenza rispetto al modello continentale, che può contare, al contrario, su relazioni di lungo periodo particolarmente strutturate e su un sistema di contrattazione collettiva storicamente cooperativo, in cui agli organismi di rappresentanza dei lavoratori è riconosciuto un potere decisionale particolarmente incisivo, che conduce, in alcune materie, all'esercizio di un vero e proprio potere di veto nei confronti delle scelte datoriali.

È bene evidenziare come, in realtà, tale peculiarità valga a contraddistinguere, dal punto di vista storico, l'ordinamento britannico da quello irlandese, che ha implementato, invece, quantomeno fino alla recente crisi economica, un modello cosiddetto di corporativismo competitivo, in cui grande rilievo è stato attribuito alle pratiche concertative, nel settore del *welfare* e della regolamentazione del lavoro<sup>141</sup>.

---

l'intrinseca variabilità del mercato, delle scelte di *governance*, dei livelli istituzionali e degli elementi sociali e demografici e su questi incidere per una migliore e più equa ripartizione delle risorse sociali. Per l'approccio tradizionale vedi, a titolo esemplificativo, Hall P.A., Soskice D., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, 2001. Ne offrono una lettura critica Bertoldi M., Dore R., Regini M., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* di Peter A. Hall e David Soskice. Discussione, in *Stato e Mercato*, 3, 2003, pp. 365-383.

<sup>141</sup> Già sul finire degli anni '80, dopo un'intensa stagione di scioperi, l'Irlanda ha incentivato lo stabile ricorso a pratiche di concertazione sociale, coinvolgendo le rappresentanze sindacali in quella che è stata definita una "*consensus-based policy formulation*", inaugurata con l'*Industrial Relation Act* del 1990 e proseguita fino al 2007 con il "*Towards 2016*", ultimo accordo tripartito siglato dal governo e dalle parti sociali. Obiettivo comune delle parti era quello di attrarre investitori stranieri e fornire sostegno alla grande impresa nei settori strategici della produzione farmaceutica e tecnologica, attraverso interventi mirati nel campo della formazione e della tutela occupazionale della manodopera specializzata. Il ricorso alla *social partnership* ha, tuttavia, subito un brusco arresto all'indomani della crisi economica del 2008, complici, anche, le frammentazioni interne dei sindacati e, in particolare, il malcontento manifestato dalla forza lavoro non specializzata. Ciò a dimostrazione del fatto che, come sostenuto da alcuni, quello dello stabile coinvolgimento delle parti sociali non sarebbe, in realtà, un elemento radicato nel sistema istituzionale irlandese, ma solo una conseguenza contingente di un periodo di forte crescita economica e di generale stabilità occupazionale. In questi termini vedi Roche, W.K., Teague P., *Do recessions transform work and employment? Evidence from Ireland*, in *British*

Tuttavia, seppure con narrazioni istituzionali differenti, entrambi gli ordinamenti condividono, oggi, un sistema di relazioni industriali delegittimato e fortemente decentrato, con una netta prevalenza della negoziazione aziendale, in cui allo Stato è lasciato un ruolo meramente correttivo, mirante a favorire il funzionamento del mercato a mantenere intatto il pluralismo degli interessi che in esso si muovono. A ciò si accompagna un mercato occupazionale fluido, caratterizzato da elevata mobilità interna e marcata flessibilità in uscita, elemento questo che favorisce la continuità lavorativa e, in termini assoluti, il raggiungimento di alti livelli di occupazione.

Tuttavia, proprio la sua intrinseca instabilità, il sistema produttivo tipico degli ordinamenti liberali non garantisce il raggiungimento di elevati livelli di specializzazione, in particolar modo nel settore dei servizi, dove ampio è il ricorso a forme contrattuali a bassa professionalità e basso salario.

La circostanza è particolarmente evidente, in Gran Bretagna, dove, per lungo tempo, eccezion fatta per il settore della tecnologia e dei servizi avanzati, l'offerta in formazione si è limitata alla promozione di programmi di apprendimento specifici miranti al soddisfacimento delle esigenze contingenti delle singole imprese: ciò ha favorito un minore investimento in qualità e una più bassa produttività del lavoro sul lungo periodo, a fronte di un'elevata redditività dell'impresa nel medio e breve termine.

In questo scenario, complice il ricordato smantellamento del sistema di relazioni industriali e la scarsa incidenza delle pratiche concertative, la grande impresa ha assunto spazi di manovra particolarmente ampi, favoriti dal ricorso al settore del credito e dalle politiche di agevolazione poste in essere dallo Stato, che hanno contribuito ad accrescerne la disponibilità economica e l'autonomia gestionale.

Dal punto di vista istituzionale, il modello anglosassone è caratterizzato da una scarsa incidenza dell'intervento pubblico e da un ruolo marginale dello Stato, inteso quale mero "facilitatore" delle dinamiche del libero mercato. Esso agisce, al più, al

---

Journal of Industrial Relations 52, 2014, pp. 261-285 e Teague P., Donaghey J., *Why has Irish social partnership survived?*, in British Journal of Industrial Relations 47, 1, 2009, pp. 55-78

fine di contenere gli ostacoli di natura finanziaria, occupazionale e normativa che si frappongono al libero gioco degli attori privati, i quali garantiscono una migliore e più efficiente allocazione delle risorse pubbliche, ispirata ai principi della competitività di mercato<sup>142</sup>. Il *welfare state* stesso diviene, in quest'ottica, un fattore produttivo in senso proprio, nella misura in cui il bene comune può essere più efficacemente garantito da un mercato privatizzato, altamente de-regolamentato, secondo dinamiche di accesso basate sulla posizione più o meno favorevole detenuta dagli agenti.

Per quanto riguarda le coperture sociali, gli ordinamenti anglosassoni risultano caratterizzati da un sistema di tassazione e trasferimenti poco redistributivo, di matrice prevalentemente occupazionale, cui si accompagna una modesta spesa in sicurezza sociale e un'offerta in servizi pubblici generalmente inferiore e meno inclusiva rispetto a quella delle altre economie avanzate<sup>143</sup>. Gli schemi di assicurazione nazionale sono finanziati congiuntamente da datori di lavoro e lavoratori, in proporzione variabile, e si basano sulla posizione lavorativa dell'assicurato, oltre che sul soddisfacimento di requisiti contributivi minimi per l'accesso alle prestazioni<sup>144</sup>. Residuano misure assistenziali a vocazione universalistica, legate al requisito reddituale, in campo sanitario, educativo e familiare, con marcate differenze fra l'ordinamento irlandese e quello britannico, più incline, quest'ultimo, all'investimento nel settore del *social housing* e della formazione continua. Si tratta, comunque, di sussidi comparativamente più modesti rispetto alla media europea, che contribuiscono a creare un *welfare* a bassa intensità cosiddetto *market-oriented*, perché finalizzato precipuamente al riassorbimento e al reinserimento degli esclusi nel circuito contributivo, per il tramite di politiche di attivazione modellate sulle caratteristiche individuali dei singoli richiedenti. In questo senso, è evidente come la logica del *make work pay* rimanga

---

<sup>142</sup> Cfr. Hall P., *The Changing Role of the State in Liberal Market Economies*, in *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 426-444

<sup>143</sup> L'Inghilterra conta un livello di investimento in politiche del lavoro fra i più bassi d'Europa, appena lo 0,540 per cento del Pil nazionale, ripartito fra programmi di istruzione ed educazione e specifici progetti di formazione avviati di concerto con le aziende.

<sup>144</sup> Di recente, Gran Bretagna ed Irlanda hanno riformato il sistema pensionistico, aumentando il requisito dell'età pensionabile a 65 e 66 anni, con ulteriori aumenti previsti per il 2028 a 68 anni, Resta il soddisfacimento di un requisito minimo di dieci anni di lavoro.

dominante, restando i benefici sociali “limitati alla durata dell'evento dannoso, senza mettere in discussione il principio della responsabilità individuale”, al fine di evitare che essi si traducano in misure permanenti di carattere assistenziale potenzialmente dannose per l'economia pubblica<sup>145</sup>.

Se, in un primo momento, tale circostanza è apparsa ai critici come il prodotto congiunturale delle trasformazioni economiche in atto, che avevano imposto una rimodulazione dei *social entitlements* di derivazione pubblica, in ottica retrospettiva, essa è stata interpretata come un'esplicita strategia di politica economica, perpetuata dalle istituzioni politiche attraverso la consapevole e duratura delegittimazione delle fondamenta assistenziali dello Stato sociale<sup>146</sup>. Secondo i sostenitori di tale approccio, ciò sarebbe accaduto, a prescindere dal succedersi delle diverse coalizioni partitiche, a causa di un processo di lenta introiezione dei principi del capitalismo liberale, che ha indirizzato, a partire dagli anni Settanta, anche l'azione dei partiti socialisti<sup>147</sup>.

In questo ambito, l'esempio britannico assume ancora una valenza paradigmatica: con il nuovo corso del *New Labour*, infatti, e a seguire con il *Welfare Reform act* del 2012, i capisaldi dell'individualismo e della supremazia di mercato si sono rinsaldati, traducendosi nell'avvio di politiche di attivazione tese al “riorientamento selettivo” del sistema welfaristico, fondato sul binomio diritti sociali/responsabilità individuali. Alla base, la convinzione che partecipazione attiva

---

<sup>145</sup> L'espressione si deve a Lord Beveridge, tradizionalmente assunto come uno dei primi teorici dell'universalismo sociale, nonché padre fondatore del *welfare state*. Il suo contributo, all'esito delle radicali trasformazioni politiche e sociali scaturite dal secondo conflitto mondiale, fu quello di riportare al centro dell'agenda pubblica la questione della lotta alla povertà e della garanzia dei diritti sociali, intesi quali prerogative riconosciute agli individui, “dalla culla alla tomba”, sulla base delle attribuzioni di cittadinanza, senza il ricorso a requisiti *cd. means tested*. La logica di fondo fu quella di garantire una soglia minima di assistenza agli individui in condizione di bisogno, stimolando l'intervento dello stato a correzione degli effetti distortivi prodotti dal mercato autoregolamentato. Quello che si realizzò, di fatto, fu un innesto universalista su un sistema strutturalmente categoriale, che contribuì a perpetrare la logica dell'auto-responsabilizzazione degli individui che intendono ottenere e mantenere una posizione attiva nel mercato. Per un approfondimento v. Benassi D., “*Father of the Welfare State*”? *Beveridge and the Emergence of the Welfare State*, in *Sociologica*, 3/2010, pp. 1-21

<sup>146</sup> Fra molti, v. Iversen, Torben and Stephens J.D., *Partisan Politics, the Welfare State and Three Worlds of Human Capital Formation*, in *Comparative Political Studies*, 2007, 1-38 e Smith N., *The resilience of anglo-liberalism in the absence of growth: the UK and Irish Cases*, in *Liberalism in Europe's Political Economy*, 2012, pp. 289-312;

<sup>147</sup> V. Stiglitz J.E., *The welfare state in the twentyfirst century*, paper presentato alla conferenza dell'8-9 novembre 2015 su “*The Welfare State and the Fight against Inequality*”, Columbia University, 2017;

e libertà di scelta all'interno di un sistema pluralistico orientato al mercato costituiscano l'unico antidoto sia a un *welfare* centralistico e sovradimensionato, e come tale non sostenibile, sia al tentativo di ritornare a politiche di *laissez-faire* che finirebbero per lasciare indifesi i più svantaggiati <sup>148</sup>.

Così come descritto, il modello anglosassone ha subito, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, un processo di trasformazione, che ha assunto per molti versi gli aspetti del *retrenchment* come definito *supra*<sup>149</sup>, ad indicare il progressivo arretramento dello Stato in favore dell'attivazione, sul fronte sociale ed occupazionale, dei singoli individui, attraverso gli strumenti tipici offerti dal mercato: alla consistente rimodulazione delle politiche passive non è corrisposto, in nessuno degli ordinamenti considerati, un incremento degli investimenti in servizi e sicurezza sociale, così segnando, in assenza di politiche organiche di investimento sociale, il passaggio da uno Stato "*growth promoter*" ad uno di "*deficit container*".

Inoltre, la forte spinta alla globalizzazione, e la conseguente apertura su scala internazionale dei mercati finanziari, hanno imposto una ri-configurazione dei confini delle economie liberali, che ha portato gli interpreti ad interrogarsi sulla reale incidenza delle (*de*)regolamentazioni nazionali nelle dinamiche della concorrenza multilivello. In questo senso, è stato affermato che la progressiva espansione dei mercati e l'aumento della competizione a ribasso su scala globale, hanno esposto lo Stato regolatore ad un inevitabile *constraining effect*, riducendo, se non azzerando, le sue residue funzioni di argine e garanzia. Tutte queste questioni hanno portato ad un ripensamento del paradigma neoliberista, che è passato dal chiedersi "*in che misura lo Stato deve o non deve intervenire sul mercato*" alla più delicata e spiazzante questione "*in che misura lo Stato può o non può intervenire sul mercato*"<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> In questi termini si esprime L. Marrocu, *Il contesto marhsalliano: origini e sviluppo del Welfare State britannico*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea* (atti del Convegno SISSCO, Padova 2-3 aprile 1999), Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Roma 2002, pp. 141-158;

<sup>149</sup> Pierson P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994,

<sup>150</sup> In questi termini Weiss L., *The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?*, in (a cura di) Campbell J., Crouch C., Hull Kristensen P., O. K. Pedersen O.K., Whitley R., *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, pp. 183-209

Ebbene, nel rispondere a tale domanda, chi ricostruisce tale processo alla luce di una logica “discorsiva” o “ideativa”, ravvede nell’impatto istituzionale generato dalla cosiddetta “parabola neo-liberista” la ragione stessa della crisi del modello anglosassone, nonché del suo mancato superamento.

A fronte del progressivo disfarsi del mito liberale anglosassone, alcuni autori hanno, così, proposto, in luogo del modello mercatista, una nuova concezione di stato innovatore o “*developmental state*”, nel quale, a fronte di garanzie minime per i cittadini, lo Stato si propone la ricerca di un equilibrio fra produttività di mercato e interesse collettivo attraverso investimenti “[...] *in human capital and the socio-economic environment*” così da “*enhancing individual capabilities*”<sup>151</sup>.

Ad ogni buon conto, per quanto tale approccio sia ancora ampiamente utilizzato in dottrina, non sembra essere questa la strada intrapresa, più di recente, dagli ordinamenti anglosassoni. All’esito di una fase in cui i diritti sociali sembravano aver recuperato la centralità ideologica che li aveva caratterizzati prima dell’avvento del neoconservatorismo à la Thatcher<sup>152</sup>, il *welfare state* dei paesi di *common law* si trova,

---

<sup>151</sup> Vale la pena qui di sottolineare la differenza, messa in luce dalla più attenta dottrina, fra *developmental state* e *developmental welfare state*: quest’ultimo costituisce uno stadio evolutivo avanzato del semplice *developmental state*, in cui agli obiettivi di innovazione e crescita economica si affiancano anche politiche di ordine sociale e investimenti in capitale umano (formazione e istruzione, nello specifico), tesi a garantire una migliore e più efficiente partecipazione degli individui alle dinamiche produttive del mercato. Come si vede, in tale approccio le politiche sociali sono comunque concepite come “*a tool for economic growth*”, finendo, in definitiva, per soggiacere a logiche di mercato che impediscono il pieno raggiungimento di obiettivi di coesione sociale ed uguaglianza. Tuttavia, il modello ha conosciuto una forte espansione, soprattutto grazie al boom economico attraversato, di recente, da paesi, un tempo, in via di sviluppo nel continente asiatico ed africano. Per un approfondimento v. Evans P. B., *Constructing the 21st century developmental state: Potentialities and pitfalls*, in *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*, Cape Town, HSRC Press, 2011, pp. 37-58 e Dostal J., *The Developmental Welfare State and Social Policy: Shifting From Basic to Universal Social Protection*, in *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 25, 3, 2010, pp. 147-172;

<sup>152</sup> Ferrera la definisce efficacemente “*neowelfarismo liberale*”, riferendosi ad una particolare fase discorsiva in cui l’impatto della dialettica neoliberale sul *welfare state* ha assunto caratteri più contenuti, favorendo un recupero delle sue credenziali solidaristiche. Per dirla con le sue parole, “*il neo-welfarismo conserva al suo interno non solo il nucleo centrale del «liberalismo», ossia la tutela della libertà negativa, ma anche alcuni elementi centrali dei vari «liberalismi» (come le nozioni di eguaglianza di opportunità, non discriminazione, «individualità», efficienza del mercato e economia aperta). Allo stesso tempo, però, include anche elementi centrali della tradizione socialdemocratica, quali solidarietà, redistribuzione, inclusione e universalismo*”, in Ferrera M., *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e Mercato*, 97, 2013; v. anche Cavazzuti, F., *La crisi finanziaria: nuovi o vecchi confini tra il mercato e lo stato sociale?*, in *Politica economica*, pp. 5 ss. e,

oggi, nuovamente di fronte ad un bivio: la retorica neoliberale, nella sua veste monetarista e anti-egualitaria, sembra essere tornata *in auge*, accompagnata stavolta, da una diffusa resistenza all'integrazione.

Se, come evidenziato da alcuni, nella sua fase embrionale, il neo-liberismo ha beneficiato dell'assetto regolativo definito dalle istituzioni europee<sup>153</sup>, si assiste, oggi, ad una fuga dall'arena politica sovranazionale e ad un ritorno allo sciovinismo regolativo, figlio della deriva populista e della disaffezione democratica che stanno caratterizzando il percorso evolutivo dei moderni stati nazionali<sup>154</sup>.

In questo quadro, il capitalismo anglosassone sembra mostrare qualche segnale di cedimento: quello che era un assetto istituzionale "a due velocità", in cui ad una buona crescita materiale si contrapponeva un progressivo aumento della frammentazione sociale e della disuguaglianza, è destinato, forse, a tramutarsi in un sistema "a velocità zero", in cui entrambe le dimensioni restano ferme o, addirittura, retrocedono.

### **3.3. Il modello continentale o conservatore**

Al secondo idealtipo appartengono gli ordinamenti dell'Europa continentale, segnatamente Germania, Francia, Austria e Belgio, caratterizzati da un'economia di mercato altamente coordinata, tratto che li accomuna al modello scandinavo, dal quale si distinguono, tuttavia, per le caratteristiche del settore occupazionale e della protezione sociale, ispirati ad una logica di tipo corporativo-conservatrice.

---

con specifico riferimento alla prospettiva del social investment, v. Hemerijck A., *Social investment as a policy paradigm*, in *Journal of European Public Policy*, *infra*, cap. III, par. 2.1.

<sup>153</sup> V. Gargiulo P., *Il modello sociale europeo tra politica e diritti sociali dopo la riforma di Lisbona*, in P. Gargiulo (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Ed. Napoli, 2011. Alcuni, in modo più critico, hanno evidenziato la radicalizzazione del neoliberalismo e la sua evoluzione verso forme di "ultraliberalismo" volto ad estendere ed imporre la logica sostanziale o formale del capitale a tutte le relazioni sociali, fino a farne la forma stessa della vita degli individui. Così Laval C., *Comment le néolibéralisme s'est radicalisé avec la crise / Come il neoliberalismo si è radicalizzato con la crisi*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, (1), 2019, pp. 28- 49. Offre un'interessante ricostruzione storica Somma A., *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1,2018, pp. 167-194;

<sup>154</sup> Morrone A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, *op.cit.*, 98;

La letteratura è solita individuare nella contemperazione fra gli obiettivi di mercato e di coesione sociale l'elemento caratterizzante dei sistemi capitalistici continentali à la Bismarck<sup>155</sup>, tradizionalmente contraddistinti, a livello politico, da elevata stabilità decisionale a livello centrale e un buon grado di coordinamento dei distretti territoriali, cui è demandata, in via sussidiaria, l'implementazione e la gestione delle politiche decentrate.

La struttura relazionale tipica del sistema governativo si riflette anche nel contesto industriale, dove la grande impresa svolge un ruolo cruciale all'interno di una fitta rete relazionale e produttiva, in cui corpi rappresentativi, istituzioni locali e investitori cooperano stabilmente.

In proposito, si è parlato di interazione strategica per indicare l'alto grado di compenetrazione funzionale che esiste fra i diversi agenti economici, a livello micro-economico e, *in primis*, a livello di impresa<sup>156</sup>. Il tratto caratterizzante dei sistemi industriali continentali è, infatti, l'elevato grado di partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa, nel quadro di relazioni industriali tradizionalmente partecipative, pur con le dovute differenze in termini di affiliazione sindacale e grado di copertura del contratto collettivo<sup>157</sup>: elementi questi che, assieme ad un sostegno istituzionale particolarmente penetrante, hanno generato *performances* macroeconomiche di lungo periodo, mantenendo un livello di produttività medio-alta, in specie in settori *export-*

---

<sup>155</sup> La dottrina maggioritaria fa riferimento all'espressione "ordoliberalismo" per indicare quella corrente di pensiero economico-politica, sviluppatasi nella seconda metà del '900, nel tentativo di conciliare, nel processo di *policy making* delle economie continentali, principi di giustizia distributiva e libertà economiche. Secondo tale impostazione, per raggiungere una completa "moralizzazione della vita economica", è necessario che l'individuo si attivi entro una cornice istituzionale che garantisca "pari opportunità" e metta ciascuno nelle condizioni di aiutare se stesso. Sul punto v. *infra*, nota 46.

<sup>156</sup> Hall P., Soskice D., *Varietà dei capitalismi: alcuni tratti fondamentali*, in Stato e mercato, 3, 2003, pp. 341-364;

<sup>157</sup> Marcate differenze si registrano, ad esempio, nei tassi di sindacalizzazione: in Francia, nel 2018, l'affiliazione sindacale nel settore privato si attestava attorno all'8,8 per cento, agli antipodi rispetto al sistema belga, che conta un tasso di sindacalizzazione di circa il 50 per cento della forza lavoro impiegata nel settore privato. A metà strada si collocano Germania e Austria, rispettivamente al 16,5 e al 26,3 per cento.

led, e livelli occupazionali pressoché stabili o, come in alcuni casi, addirittura in crescita<sup>158</sup>.

Sul piano istituzionale, tali aree sono connotate da una forte tradizione statalista, che attribuisce all'attore pubblico un ruolo di primo rilievo nell'indirizzo e nella pianificazione degli investimenti nel settore industriale e occupazionale, ponendolo al contempo nella posizione di "regolatore" e "promotore" della competitività di mercato<sup>159</sup>. I settori strategici, tradizionalmente quello manifatturiero sono sorretti da un tessuto industriale particolarmente denso e gerarchizzato, composto in maggioranza da imprese di grandi dimensioni, inserite una rete inter-industriale coordinata, in cui le istanze di de-regolamentazione sono state, pure in tempi di forte crisi, contenute dall'intervento statale e adeguatamente temperate da finanziamenti alle imprese in difficoltà e investimenti in tecnologia ed innovazione.

La tenuta del sistema di protezione sociale è, poi, assicurata da uno stabile coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, nella predisposizione degli schemi assicurativi obbligatori, oltre che, in generale, nei processi decisionali delle grandi imprese: è il caso, ad esempio, del noto *Betriebsrat* tedesco, organismo endoaziendale composto da rappresentanti eletti dai lavoratori, dotato di poteri di interpellanza e informazione oltre che, in casi specifici, di codeterminazione<sup>160</sup>, e dei *comités*

---

<sup>158</sup> È il caso della Germania, che nel 2018 presentava un tasso di occupazione pari al 79,9 per cento, quasi dieci punti percentuali in più rispetto al dato registrato nel 2008 e circa 5 punti percentuali in più rispetto alla media europea, pari al 73,2 per cento (Fonte: Eurostat su *Occupazione (totale, femminile, maschile, giovanile e dei lavoratori anziani)*, 2002-2018; % della popolazione in età 20-64 anni). Il dato non stupisce se si considera la composizione della forza lavoro in aumento: si tratta, in buona parte, di contratti part-time, *mini-jobs*, contratti di somministrazione e a tempo determinato. Sottolineano tale discrasia, Eichhorst, W., Marx, P., *Reforming German labor market institutions: A dual path to flexibility.*, in *Journal of European Social Policy*, 2, 1, 2001, pp. 73-87; Tobsch V., *Not so standard anymore? Employment duality in Germany*, in *Journal for Labour Market Research*, Vo. 48, 2, 2015 81-95; Rinne U., Zimmermann K.F., *Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession*, Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Paper, 2011, n. 6250;

<sup>159</sup> Streeck W., *German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive?*, MPIFG Discussion Paper 95/5 in Crouch C., Streeck W., (a cura di), *Modern Capitalism or Modern Capitalisms?*, London, Francis Pinter, 1995,

<sup>160</sup> Nella specie, le ipotesi di codeterminazione, nelle quali il datore di lavoro è tenuto non solo a interpellare il *Betriebsrat* ma a raggiungere un accordo in merito alla questione, pena l'assunzione della decisione da parte di un organo terzo e imparziale (cosiddetto *Einigungsstell*) riguardano: le regole di condotta nel luogo di lavoro, l'organizzazione del lavoro, l'inizio e la fine della giornata lavorativa, le pause, la distribuzione dell'orario nei giorni della settimana, il luogo, i tempi e le modalità della

*d'entreprise* in Francia, i quali godono di ampi diritti di consultazione relativamente a una serie di questioni strategiche (ad esempio i piani di sviluppo dell'attività produttiva, la competitività aziendale e la politica sociale) e, in alcuni casi, sono chiamati ad esprimere la propria valutazione rispetto alle scelte economiche adottate dal datore di lavoro.

Per quanto concerne il modello di copertura sociale, tali aree risultano accomunate da un sistema occupazionale cosiddetto puro, in cui la maggior parte dei benefici assistenziali e previdenziali sono erogati in base alla posizione occupazionale ricoperta dall'individuo.

In ciò la distinzione con i sistemi occupazionali cosiddetti misti, *species* eterogenea cui si ascrivono Paesi come la Svizzera, l'Olanda e l'Italia, caratterizzati da una combinazione di schemi occupazionali e universali, dove al criterio della partecipazione lavorativa si affianca, in almeno un settore, quello della cittadinanza.

Nella maggior parte dei casi, gli schemi assicurativi obbligatori sono distinti su base categoriale, sebbene tendenti alla progressiva estensione delle coperture anche ai lavoratori non-standard: ciò determina una notevole frammentazione della spesa sociale nei confronti di una moltitudine di comunità di rischio distinte, dalla quale restano sostanzialmente esclusi i soggetti che non sono in possesso di una stabile connessione con il mercato del lavoro. Per questi ultimi, il sistema predispone, in via residuale, una *safety net* finanziata per il tramite della fiscalità generale, composta da trattamenti minimi di regola composti da strumenti di sostegno al reddito nel caso di

---

corresponsione dei crediti di lavoro, i piani ferie, l'adozione di strumentazioni di controllo sui lavoratori, le regole sul ristoro per gli incidenti o le malattie sul lavoro le misure di *welfare* aziendale, i principi e meccanismi per il calcolo e la personalizzazione della retribuzione, i premi e forme di retribuzione equivalenti, i principi da seguire per riorganizzare produzione e retribuzioni in modo da mantenere la competitività dell'impresa, il lavoro "ripartito" di gruppo. Nelle questioni relative al personale, di tipo individuale o collettivo, il *Betriebsrat* gode di poteri di influenza limitati, rispettivamente diritti di informazione e consultazione e di voto; infine, nelle questioni economiche, attinenti processi di ristrutturazione e crisi aziendale, salvo specifiche ipotesi in cui è previsto un obbligo a trattare, il datore di lavoro recupera il proprio potere unilaterale. Per un approfondimento v. Pedrazzoli M., *Democrazia industriale e subordinazione: poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985; Corti M., *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, Milano, 2012; Lassandari A., Martelloni F., Tullini P., Zoli C. (a cura di), *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bononia University Press, Bologna, 2017

sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, sussidi per la disoccupazione involontaria e coperture pensionistiche minime.

Così delineato, il sistema di protezione sociale tipico degli ordinamenti continentali assume connotati ibridi: da un lato, promuove a livello istituzionale politiche *work-enabling*, protese ad incentivare direttamente, tramite il finanziamento della spesa sociale per via contributiva, o indirettamente, tramite l'investimento in formazione e percorsi di mobilità interna, il pieno impiego e la continuità occupazionale. Dall'altro, residuano misure assistenzialistiche di ridotta entità, che interessano una parte inferiore della popolazione, in condizione di attestato bisogno.

In questo quadro, il marcato dualismo occupazionale fra *insiders* e *outsiders*, tipico delle economie continentali, fa sì che si crei un doppio binario di tutele, con un aumento marcato della marginalizzazione della popolazione inoccupata, circostanza che contribuisce a riprodurre sul mercato le differenze esistenti fra i vari gruppi sociali.

Per altro verso, ad uscirne rafforzata è la coesione cosiddetta *selettiva* della società, dal momento che, per le categorie coperte, il pagamento dei contributi, permette una identificazione con lo Stato sociale in termini di "fedele collaborazione", superiore a quella del "semplice cittadino" protetto dai sistemi nord-europei di tipo universalistico e finanziati direttamente da esso<sup>161</sup>.

A partire dagli anni '90, il sistema, così delineato nei suoi tratti essenziali, è stato oggetto di forti pressioni esogene ed endogene, che hanno portato ad una sua consistente rimodulazione, se non anche ad un progressivo smantellamento<sup>162</sup>.

Le traiettorie lungo le quali tali processi di riforma si sono snodati sono principalmente tre: in primo luogo, la flessibilizzazione del mercato occupazionale, usata per favorire, da un lato, l'ingresso delle categorie svantaggiate nel mercato del lavoro e, dall'altro, incrementandone la mobilità in uscita; a seguire, il progressivo

---

<sup>161</sup> In questi termini, Paci M., *Il regime corporativo di welfare tra resistenze e cambiamento. Alcune riflessioni sui casi italiano e francese*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2/2009, pp. 279-300 richiama, a sua volta, Palier, B., Thelen, K., *Institutionalizing Dualism, Complementarities and Changes in France and Germany*, in *Politics and Society*, 38,1, 2010, pp. 119-148.

<sup>162</sup> Palier B., *The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms*, in *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, (a cura di) id., Amsterdam University press, Amsterdam, 2010, pp. 333-385;

decentramento della contrattazione collettiva; da ultimo, la ricalibratura del sistema delle garanzie sociali, con l'obiettivo di garantirne una maggiore sostenibilità finanziaria, in linea con le politiche di *workfare* responsabilizzante promosse dalle istituzioni europee e dalla maggioranza dei Paesi membri<sup>163</sup>.

In particolare, nell'intento di ridurre la permanenza passiva nel sistema di protezione sociale dei soggetti inattivi, in quasi tutti gli ordinamenti continentali sono state introdotte condizioni maggiormente stringenti per l'accesso ai sussidi, che prevedono un impegno addizionale del lavoratore nella ricerca di occupazione, consistente, di regola, nella partecipazione a programmi di reinserimento professionale, nella predisposizione di rapporti periodici circa le iniziative intraprese e nell'accettazione di una cosiddetta offerta congrua di lavoro<sup>164</sup>.

Parimenti, sono aumentati gli adempimenti amministrativi dei confronti dei Servizi pubblici per l'impiego, i quali sono tornati al centro delle strategie di formazione e collocamento degli inoccupati, con un'accresciuta partecipazione di *stakeholder* privati, imprese e attori sociali, fra i quali un ruolo di primo rilievo è ancora svolto dai sindacati e dal terzo settore, in specie enti caritatevoli e religiosi<sup>165</sup>.

In chiusura, resta da chiedersi quali siano gli effetti distorsivi intrinseci del sistema e in quale misura il processo di ricalibratura istituzionale avviato all'esito delle recenti crisi economiche abbia contribuito a ridurre l'incidenza.

---

<sup>163</sup> Sul punto, *ex multis*, v. Tiraboschi M., *Le prestazioni di disoccupazione in Europa, Spunti di riflessione per il caso italiano*, Rapporto CNEL, 2008; Di Domenico G., *Le politiche di workfare in Europa: esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, in ISFOL – RP(MDL)-15/05, pp. 24-31. Countouris N., Freedland M. R., *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, 108, pp. 557-592; Bazzani, T., *Italy, Denmark and Germany: A comparative analysis in active and passive labour market policies*, *European Labour Law Journal*, 8,2, 2017, pp. 133-153;

<sup>164</sup> In generale, si registra una tendenziale omogeneità nei criteri di eleggibilità e nelle procedure di attivazione, pur con le dovute differenze per ciò che concerne le modalità di implementazione e le misure sanzionatorie. Emblematico a riguardo è il caso tedesco, dove il concetto di offerta congrua è declinato in termini più ampi, ammettendo un'ampia mobilità geografica e retribuzioni sensibilmente inferiori. In tema Spattini S., *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, 3, pp. 670-706; Id., *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4/2002, pp. 684-698;

<sup>165</sup> Sartori A., *Il ruolo degli attori sociali nei servizi per l'impiego in Europa*, in *ADL*, 2010, 6, pp.1225-1250;

A riguardo, molti autori<sup>166</sup> hanno ritenuto che il punto di maggiore criticità dei modelli capitalistici continentali sia rappresentato dalla loro strutturale resistenza al cambiamento. Nonostante i numerosi processi di riforma che lo hanno interessato, infatti, il *welfare state* continentale ha mantenuto inalterati i suoi tratti tipici, mostrandosi restio ad abbandonare la configurazione dualistica del proprio impianto assistenziale.

La ragione di tale blocco sarebbe da ricercare nelle caratteristiche istituzionali del sistema stesso, connotato da una prevalenza di meccanismi di finanziamento *work-related* e da una riconoscibile impronta etico-sociale basata sull' "*activation through work*"<sup>167</sup>: secondo tale ricostruzione, in un sistema caratterizzato da forte segmentazione demografica e occupazionale, l'esistenza di una netta divaricazione di tutele fra *insiders* e *outsiders* (cui si aggiungono i cd. *working poor*), genera un paradossale effetto di immobilizzazione, nella misura in cui nessuno dei soggetti che godono di un determinato trattamento, più o meno generoso, detiene un interesse qualificato a rinunciarvi<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> La letteratura economica usa l'espressione "*frozen welfare landscape*" per indicare la mancata risposta adattiva dei sistemi di *welfare* continentali ai processi di modernizzazione economica e politica che hanno investito le economie europee avanzate, in rapporto a quanto è accaduto, ad esempio, agli ordinamenti nordeuropei. In argomento v. Hemerijck A. & Eichhorst W., *Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms*, Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Papers, 2009; Palier B., Martin C., *From a Frozen Landscape to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems*, in Palier B., Martin C. (a cura di), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, 2007, pp. 1-20;

<sup>167</sup> È ormai consolidato in dottrina l'orientamento secondo cui il modello ordoliberalista risentirebbe di una forte componente etico-religiosa, ispirata al luteranesimo tradizionale e al protestantesimo ascetico. Per un approfondimento v. Hillebrand R., *Germany and its Eurozone crisis policy: The impact of the country's ordoliberal heritage*, in *German Politics & Society*, Vo. 33,1-2, 2015, pp. 6-24; Sally R., *Ordoliberalism and the Social Market: Classical Political Economy from Germany*, in *New Political Economy* 1, 2, 1996, pp. 233-257; Bonefeld W., *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, in *New Political Economy*, 17, 5, 2012, pp. 633-656;

<sup>168</sup> Un esempio classico è quello della Germania, dove per lungo tempo, la presenza di forti disparità di reddito e situazione lavorativa fra settori industriali e aree geografiche differenti, ha impedito l'individuazione di un compromesso intercategoriale, generando, di conseguenza un mercato separatismo previdenziale. Sul punto cfr. Merkl C., Snower D., *Escaping the Unemployment Trap: the Case of East Germany*, in *Journal of Comparative Economics* Vo. 36, 4, 2008, pp. 542-556; Klaus J. D., *The German Social Market Economy – (Still) a Model for the European Union?*, in *Theoretical and Applied Economics*, 3, 508, 2007, pp. 3-10;

Detto altrimenti, chi è fuori dal mercato, o si inserisce in esso con forme contrattuali flessibili, beneficia di un paracadute composto da sussidi o misure di sostegno in caso di disoccupazione, che, quantomeno fino alle recenti riforme, richiedeva un grado di attivazione relativamente basso, rendendo, in definitiva, preferibile l'inoccupazione o la precarietà alla ricerca di occupazione standard<sup>169</sup>; chi, al contrario, risulta stabilmente inserito nel mercato con contratti di pieno impiego difficilmente sarà disposto a rinunciare ai benefici legati al proprio apporto contributivo, percependoli come un'immediata acquisizione del lavoro svolto e prodigandosi, al contrario, per aumentarne l'ammontare<sup>170</sup>.

Il nesso è particolarmente evidente se si guarda ai diversi gruppi di interesse (inoccupati/occupati – occupati con pieno impiego/occupati con impiego flessibile) come “*categorie di rischio*” dotate di un proprio profilo attuariale, cui è associato un diverso bisogno di copertura e specifiche possibilità di auto-protezione<sup>171</sup>.

In un mercato altamente segmentato, dove la coalizione categoriale dominante è rappresentata dai salariati dell'industria, le istanze di protezione assumono caratteri ben definiti, cui lo Stato risponde con la predisposizione di benefici compensativi *ad hoc*, modellati sul rischio tipico della categoria occupazionale prevalente (cd. *core*), nella specie, malattia, infortunio e vecchiaia.

---

<sup>169</sup> La circostanza è messa in luce da numerosi studiosi come uno degli aspetti che caratterizzano la cd. *unemployment trap*. In argomento Stovicek K., Turrini A., *Benchmarking Unemployment Benefit Systems*, in Economic Papers of the European Commission, No. 454, 2012; Mortensen, D., *Unemployment Insurance and Job Search Decisions*, in Industrial and Labor Relations Review 30, 1997, pp.505-517; Shavell S., Weiss L., *The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time*, in Journal of Political Economy 87, 1979, pp. 1347-1362; Lalive, R., *How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach*, in Journal of Econometrics 142, pp. 785-806.

<sup>170</sup> Come correttamente nota Palier B. “[...] *contributory benefits enjoy a particularly high level of legitimacy and are therefore difficult to be cut back radically. Transfers are ‘paid’ by social contributions, so workers assume that they have ‘bought’ social rights. [...] People prefer to pay more (contributions) than seeing their benefits (bought by their own work) diminished.*”, Cfr. *The politics of reforms in Bismarckian welfare systems*, in Revue française des affaires sociales. 2006 1, pp. 47-72. *Id.* ‘*Defrosting the French Welfare State*’, in Ferrera, M., Rhodes, M., (a cura di) *Recasting European Welfare States*, West European Politics (Special Issue), 23, 2000, pp.113-136;

<sup>171</sup> La lettura è dapprima offerta da Ferrera M., *Modelli di solidarietà*, *op.cit.*,114-123, che a propria volta richiama e rielabora le teorie di Baldwin P., *The Politics of Social Solidarity. Class bases of the European Welfare States 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990;

Tutto ciò che resta al di fuori del “gioco auto-interessato” delle categorie occupazionali, risponde a logiche di accompagnamento passivo, in cui il soggetto è protetto, in definitiva, dal solo rischio di cronicizzazione della sua condizione di povertà e/o precarietà. In questo modo, le categorie al margine, soffrendo di un rischio di stagnazione nettamente più elevato di chi può muoversi trasversalmente nel mercato, hanno interesse a ricevere una copertura quanto più possibile durevole, a prescindere dalla consistenza più o meno elevata del suo ammontare.

È per questa ragione che, molti studiosi, hanno spiegato la “distorsione dualista”, tipica dei sistemi occupazionali puri, alla luce della continuità assistenziale garantita dal sistema, non dell’eccessivo importo delle sue erogazioni<sup>172</sup>. Quantomeno fino allo scoppio della crisi finanziaria, infatti, la continuità dei sussidi di disoccupazione e dei sussidi sociali è rimasta un tratto caratterizzante delle economie continentali<sup>173</sup>, in cui i percorsi di riforma avevano per lo più seguito la strada della flessibilizzazione del mercato del lavoro e dell’implementazione di politiche di attivazione, nella logica del “riportare le persone al lavoro”.

Con l’aumento delle categorie a rischio, quale effetto immediato del diffondersi di forme contrattuali *non-standard*, la domanda di protezione è via via aumentata, portando alla luce le contraddizioni intrinseche del sistema<sup>174</sup>. Per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema, le garanzie sociali sono state sottoposte ad una lenta ma consistente “procedimentalizzazione”, che si è accompagnata, in Paesi come la Francia e la Germania, anche all’accorpamento dei sussidi e alla riduzione della loro generosità complessiva<sup>175</sup>.

In ogni caso, il risultato pratico, in termini di aumento dell’occupazione e contrasto all’emarginazione, di tali trasformazioni risulterà chiaro nel lungo periodo.

---

<sup>172</sup> Si tratta, ormai, di un orientamento consolidato nel dibattito economico. Fra i primi v. Nickell S., *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, Source: *The Journal of Economic Perspectives*, Vo. 11, 3, 1997, pp. 55-74. Nekoei A., Weber A., *Does extending unemployment benefits improve job quality?*, in *American Economic Review*, Vol. 107,2, 2017, pp. 527-561;

<sup>173</sup> Cfr. OECD (2011), *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing, Paris, pp. 56-90;

<sup>174</sup> Cfr. OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 188;

<sup>175</sup> Per una panoramica completa e aggiornata v. Asenjo A., Pignatti C., *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, ILO working paper n. 49, ottobre 2019;

Nel frattempo, le riforme sembrano aver agito proattivamente solo sul lato delle politiche attive, lasciando, in buona sostanza, immutate le fondamenta istituzionali dei sistemi di *welfare* continentale e incrementandone, forse, ulteriormente la polarizzazione.

### **3.4. Il modello sudeuropeo o mediterraneo**

Si ascrivono a tale sub-categoria i sistemi di *welfare* di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo, caratterizzati da un “eredità comune”, rappresentata un processo di maturazione non omogeneo e da modelli di protezione differenziati, che sono valsi a farne un caso isolato nel dibattito dottrinale contemporaneo<sup>176</sup>.

La letteratura sociologica, superando la prospettiva tripartita à *la Andersen*, figlia di un evolucionismo unidirezionale ormai superato, definisce tali modelli in termini non di “ritardo” nello sviluppo dei sistemi di protezione sociale, ma di diversità, relativa ad una varietà di aspetti dell’esistenza associata, che, assommata, hanno contribuito a creare un *pattern* autonomamente identificabile<sup>177</sup>.

Come i sistemi continentali di tradizione Bismarckiana, tale categoria è contraddistinta dalla presenza di sistemi di garanzia di tipo occupazionale, basati su una logica conservativo-categoriale, in cui le prestazioni a garanzia del reddito sono finanziate su base contributiva e destinate a comunità di rischio altamente frammentate. Da essi si distingue, tuttavia, per due ordini di fattori: da un lato,

---

<sup>176</sup> Nella ricostruzione originale di Andersen tali ordinamenti non erano ricompresi, in ragione di una visione epistemologica centrista, che guardava ai sistemi di protezione sociale “periferici” come sottosviluppati rispetto alle economie capitalistiche avanzate. Il superamento di tale impostazione si deve, fra gli altri, a Ferrera M., *Il modello sud-europeo di welfare state*, in Rivista italiana di scienza politica, 1996, 1, pp. 67-101 e Rhodes, M., *Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform*, in South European Society and Politics, 1, 3, 1998, pp. 1-22. Alcuni hanno proposto, in tempi più recenti, un ripensamento delle quattro categorie, alla luce della progressiva “latinizzazione” dei loro sistemi di protezione sociale e all’incedere dei movimenti populistici. Il ragionamento è portato avanti, nella specie, con riferimento all’ordinamento francese da Manow P., Palier B. e Schwander H., *Introduction*, id. (a cura di), *Welfare democracies and party politics: explaining electoral dynamics in times of changing welfare capitalism*, Oxford University Press, 2018, pp. 1-26;

<sup>177</sup> Andreotti A., Garcia S. M., Gomez A., Hespanha P., Kazepov Y., Mingione E. (2001), *Does a southern european model exist?*, in Journal of European Area Studies, vol. 9, 1, 2001, pp. 43-62; Paci M., *Alla ricerca di un nuovo modello di welfare*, Economia & Lavoro, 2, 2006, pp. 207-212

l'esistenza di schemi assistenziali aggiuntivi a vocazione universalistica, segnatamente nel settore sanitario<sup>178</sup>, legati a doppio filo alla tradizione politico-culturale dei singoli Paesi e finanziati dal gettito fiscale generale, che contribuiscono a definire la natura "mista" di tale modello; dall'altro, l'esistenza di una tradizione protezionistica fortemente radicata, tesa alla salvaguardia della stabilità occupazionale, in un mercato del lavoro rigido ed altamente segmentato, lungo le linee del genere, della classe sociale, del livello di istruzione e dell'area geografica di appartenenza<sup>179</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, tali ordinamenti sono connotati da una gestione degli strumenti di amministrazione e dell'interesse collettivo di tipo particolaristico-clientelare, con una scarsa propensione all'investimento in innovazione, sia dal lato pubblico che da quello privato: secondo molti autori, ciò avrebbe creato un terreno fertile per la diffusione di azioni fraudolente nella destinazione delle risorse comuni (evasione fiscale, favoritismi, corruzione), dando luogo a forti squilibri sociali e, in generale, ad un "doppio deficit di statualità"<sup>180</sup>.

Da una parte, infatti, nonostante si tratti di sistemi altamente giuridificati, il reale potere di influenza delle politiche statali nelle arene non istituzionalizzate è pressoché nullo, in special modo nel settore della protezione sociale, dove, da tempo, la rete informale o, addirittura "sommersa", sopperisce ai bisogni avanzati dalla comunità.

Dall'altra, l'apparato amministrativo è fortemente vulnerabile rispetto alle pressioni esercitate dai diversi gruppi di interesse, spesso rappresentati da *élite* locali o oligarchie politico-partitiche, e stenta a garantire un'applicazione rigorosa ed

---

<sup>178</sup> La circostanza necessita di essere ridimensionata nella sua portata assertiva alla luce di tre fattori: la progressiva privatizzazione della settore sanitario (in Italia, ad esempio, il 40% dei servizi offerti è demandato a strutture private); l'esistenza di regimi previdenziali altamente differenziati, su base territoriale (in Spagna, ad esempio, le diverse comunità godono di una gestione amministrativa autonoma) o su base categoriale (in Grecia, dove l'accesso ai servizi è ancora mediato da schemi assicurativi occupazionali), il consistente aumento della spesa sanitaria privata *out of pocket* (in Italia, ad esempio, nel 2017 il Rapporto Spesa Privata/PIL è attestato al 2,3% rispetto ad una media europea del 2,1%). Per una panoramica completa v. *L'evoluzione delle modalità di finanziamento dei sistemi sanitari nazionali*, Paper Aiop, a cura di VIHTALI – (*Value in Health Technology and Academy for Leadership and Innovation*) e Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2018, reperibile su <http://www.aiop.it/LinkClick.aspx?fileticket=mIGe2toSkyE%3D&portalid=4>

<sup>179</sup> Maddaloni D., *Il modello sudeuropeo di mercato del lavoro nel contesto continentale: un'indagine esplorativa*, *Economia & lavoro*, 2, 2009, pp. 81-97;

<sup>180</sup> Ferrera M., *Il modello sud-europeo di welfare state*, *op.cit.*, 80;

imparziale delle regolazioni definite a livello centrale<sup>181</sup>. Entrambi questi elementi contribuiscono a delineare l'immagine di un sistema debole e delegittimato, caratterizzato da una costellazione di interessi confliggenti, che danno luogo ad altrettanti particolarismi nella gestione degli schemi di protezione pubblica e dei sussidi monetari.

Per quanto riguarda il modello di protezione sociale, tali ordinamenti si distinguono per una forte tradizione familista, che attribuisce, in funzione surrogatoria, i compiti di cura e assistenza ad "agenzie informali" riconducibili alla sfera privata, associativa e familiare dei singoli cittadini.

Al massiccio intervento della componente femminile, sostituto funzionale per eccellenza nell'assolvimento dei compiti di *caregiving*, in specie in favore di anziani e giovani non autosufficienti, si contrappone una limitata offerta di servizi pubblici e di scarse politiche di partecipazione al lavoro e sostegno familiare<sup>182</sup>. Si innesca, così, un circolo vizioso che consolida, da un lato, il modello tradizionale *male bradewinner*

---

<sup>181</sup> Esistono studi che confermano come il particolarismo clientelare, nella sua specifica declinazione partitica, costituisca un retaggio storico dei Paesi dell'area latino-mediterranea e sia stato incentivato dalla consolidazione di governi autoritari e totalitari, elemento, questo, che accomuna la storia recente di tutti gli ordinamenti considerati. Il nesso è stato, per lungo tempo, al centro della speculazione sociologica e politologica greca, essendo un problema particolarmente radicato derivante, secondo gli studiosi, dal consolidamento delle strutture patronali ottomane. V. sul punto Malefakis, E., *The Political and Socioeconomic Contours of Southern European History*, in (a cura di) Gunther R., *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press, 1995, 33-76; Cinar K., *A comparative analysis of clientelism in Greece, Spain and Turkey: the rural-urban divide*, in *Contemporary Politics*, 22,1, 2016, 77-94; Katrougalos, G.S., *The South European Welfare Model: The Greek Welfare State in Search of an Identity*, *Journal of European Social Policy*, 1996, 6,1, 39-60;

<sup>182</sup> I tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro hanno subito un costante innalzamento nell'ultimo decennio, a riprova di quella che gli studiosi hanno definito "secolarizzazione" o modernizzazione della famiglia tradizionale. Nel 2018 esso era pari al 44,3 per cento in Grecia; 41,1 per cento in Italia; 53,1 per cento in Spagna e 54,5 per cento in Portogallo. (Fonte: OECD Stat., *Employment: Labour force participation rate, by sex and age group*, 2020). Ciononostante, negli stessi Paesi, il *gender gap* continua a mantenere livelli elevati, in considerazione del maggiore impiego delle donne nei settori *lower-paid*, con forme contrattuali flessibili (in specie, part-time) e una relativa immobilità occupazionale (Fonte: OECD Stat. *Employment: Gender wage gap*, 2020). Per un approfondimento v., *ex multis*, Saraceno, C., *Varieties of familialism: Comparing four southern European and East Asian welfare regimes*, in *Journal of European Social Policy*, Vo. 26,4, 2016, pp. 314-326; M. Naldini, *Le politiche sociali e la famiglia nei paesi mediterranei. Quale prospettiva per un'analisi comparata?*, in "Stato e Mercato", 1, 2002, pp. 73-99; Gottardi D., "Vuoti" e "pieni": la retribuzione e la parità di trattamento nell'ordinamento dell'Unione Europea, in *Lavoro & Diritto*, 2011, 4, pp. 615 – 633;

e, anzi, ne rafforza il radicamento, tutelando la posizione occupazionale dell'uomo adulto, concepito come l'unica fonte di sostentamento per il nucleo familiare, cui sono assicurati, conseguentemente, trattamenti previdenziali e assicurativi particolarmente favorevoli; dall'altro contribuisce evidentemente ad una maggiore marginalizzazione della figura femminile, non solo dal mercato occupazionale, ma anche dal circuito della protezione sociale<sup>183</sup>.

Alla base di ciò, la strutturale debolezza dell'intervento statale e la diffusione di modello di *governance* partecipato, nel linguaggio comune “*welfare mix*”, ispirato al principio di sussidiarietà (tradizionalmente verticale o passiva) di matrice cristiano-democratica<sup>184</sup>, in cui intervengono, in funzione di contenimento dei limiti del *welfare state* e di superamento della crisi di legittimità dell'autorità statale, gli individui singoli e le formazioni sociali della comunità civile<sup>185</sup>.

La struttura del sistema di protezione sociale si caratterizza per la prevalenza di prestazioni monetarie (*transfer centred model*), principalmente destinate alla tutela pensionistica<sup>186</sup>, in un panorama di erogazioni altamente frammentato e diseguale, non soltanto dal punto di vista occupazionale, ma anche da quello territoriale.

---

<sup>183</sup> Flaquer L., *Is there a Southern European model of family policy?*, in (a cura di) Pfenning A., Bahle T., *Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2001, pp. 15-33;

<sup>184</sup> Il nesso è messo chiaramente in luce da Manow P., *Workers, Farmers and Catholicism: A History of Political Class Coalitions and the South-European Welfare State Regime*, in *Journal of European Social Policy*, 25,1, 2015, pp. 32-49 il quale ritiene che al fenomeno del mono-culturalismo religioso sia associata anche la radicalizzazione della competizione politica bipartisan tipica di queste zone e il successivo insorgere di regimi totalitari. Secondo l'autore, tali fattori, di matrice socio-culturale, contribuirebbero a spiegare, meglio di ogni ricostruzione economica, i ritardi affrontati da questi Paesi nel processo di industrializzazione e nella definizione di sistemi di *welfare* maturi ed inclusivi.

<sup>185</sup> In questi termini Donati, P., *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del potere*, in Vittadini, G. (a cura di) *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, Guerini e associati, 2001. L'autore aggiunge, tuttavia, due ulteriori declinazioni “non gerarchiche” del concetto di sussidiarietà, valorizzandone l'effetto positivo in termini di maggior tutela del bene comune: una sussidiarietà orizzontale, fra lo Stato e le organizzazioni della società civile, e una laterale, tipica delle relazioni di prossimità fra tra soggetti della società civile (famiglia/scuola, impresa/lavoratori, impresa/clienti, enti religiosi/comunità dei fedeli e così via). V. anche, nella medesima prospettiva, Ranci C., Introduzione, in C. Ranci (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Roma: Carocci, 2001, pp. 9-12;

<sup>186</sup> I dati più recenti attestano Grecia e Italia in testa alla classifica per la spesa pensionistica fra i Paesi OECD, con una percentuale rispettivamente del 16,9 e 16,2 del PIL, seguite da Spagna e Portogallo, comunque al di sopra di circa 3 punti percentuali rispetto alla media europea (Fonte: OECD Pension spending indicator, 2020). Il dato non è di poco momento, poiché è indicativo dell'incidenza ipertrofica

A riguardo, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, la progressiva decentralizzazione delle politiche di gestione della spesa sociale, ha determinato una crescente disparità nella distribuzione dei sussidi e delle coperture, che sono mancati nelle aree geografiche in cui la povertà raggiungeva livelli maggiori<sup>187</sup>.

L'incedere del processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro non si è accompagnato, diversamente che in altri Paesi dell'Unione Europea, segnatamente gli ordinamenti scandinavi, ad una rimodulazione delle misure a sostegno dei disoccupati, dell'occupazione giovanile e dei lavoratori non-standard, spostando "altrove" la domanda di protezione per i rischi sociali emergenti di queste categorie: fra tutti, è cresciuto il ricorso alla previdenza complementare<sup>188</sup>, in cui un ruolo di prima importanza è svolto dalle parti sociali e dalle organizzazioni del terzo settore, nonché, come si avrà modo di approfondire di seguito, dalle imprese.

La definizione di schemi previdenziali ed assicurativi integrativi è stata, il più delle volte, frutto di pratiche concertative condotte a livello territoriale<sup>189</sup>, il che ha

---

delle coperture per la vecchiaia, a fronte di un corrispondente investimento in servizi ed assistenza (agli inoccupati e alle categorie a rischio) fra i più bassi d'Europa. Proprio per questa ragione, a partire dagli '90 e più intensamente dopo il 2007, tutti i Paesi dell'area considerata hanno proceduto ad una riforma del sistema pensionistico, con l'intento di allungare i periodi di contribuzione, modificare i meccanismi di indicizzazione, contrastare il ricorso al prepensionamento e allungare la "vita attiva" degli individui, adottando formule che potessero favorirne il re-ingresso nel mercato del lavoro.

<sup>187</sup> Il modello sui generis del capitalismo regionalizzato all'italiana è efficacemente analizzato da Triglia C., Burroni L., *Italy: rise, decline and restructuring of a regionalized capitalism*, in *Economy & Society*, Vo. 38, 4, 2009, pp. 630-653 che mettono in luce la tipicità delle piccole e piccolissime imprese nel settore *export oriented* e il peso assunto dal settore manifatturiero, secondo, in Europa, soltanto a quello tedesco. V. anche Fargion V., *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni novanta*, Il Mulino, Bologna, 1997;

<sup>188</sup> Un caso in controtendenza si registerebbe, secondo alcuni in Italia, all'indomani della riforma inaugurata dal governo giallo-verde nel 2019 che ha inteso riportare il sistema verso il baricentro pubblico, scoraggiando il ricorso alla previdenza complementare. Ciò, tuttavia, nell'ottica di accrescere le risorse destinate alla spesa pensionistica. Per un approfondimento Castellani G., *Il rilancio della previdenza complementare: luci e ombre di una rivoluzione incompiuta*, in *RDSS*, 2017, 3, pp. 565-592;

<sup>189</sup> Si guardi, a titolo di esempio, il caso dei fondi bilaterali in Italia, sui quali si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione. Basti qui sottolineare il fatto che esse rappresentano delle "sedi privilegiate" per la regolazione del mercato del lavoro, in quanto organismi costituiti e regolati dall'autonomia collettiva, ma autonomi rispetto ad essa, formati e diretti in modo paritetico dalle parti sociali firmatarie dei contratti collettivi che ne prevedono l'istituzione, cui viene attribuita, dalla legge o dal contratto collettivo stesso, la funzione di erogare prestazioni e provvidenze, sia ai lavoratori, che alle imprese stesse, arrivando a colmare le lacune o ad integrare le erogazioni del sistema di *welfare* pubblico. Per un primo approfondimento vedi i diversi contributi raccolti in *Gli enti bilaterali: mercato*

contribuito alla maggiore diffusione di schemi di protezione localizzati e altamente differenziati, seppure molto efficaci, in specie nelle aree in cui gli attori sociali mostravano maggiore dinamismo e propensione all'innovazione.

Da ultimo, deve evidenziarsi come, di recente, tali Paesi abbiano attraversato una stagione riformistica particolarmente intensa, che ha, in parte, contribuito a sovvertirne l'architettura assistenziale<sup>190</sup>: si è trattato, per lo più, di interventi discontinui, non strutturali, orientati ad attuire le emergenze sociali ed occupazionali sorte a seguito della crisi economica del 2007-2008, ispirati alla logica dell'"austerità espansiva", perseguita tramite politiche di consolidamento fiscale e flessibilizzazione del mercato, in particolare quello del lavoro<sup>191</sup>.

Sebbene tale processo sia, per certi versi, ancora in corso, i primi rilievi hanno mostrato diverse criticità. *In primis*, l'incapacità degli ordinamenti sudeuropei di porre un freno alla tendenza verso la crescente disuguaglianza dei redditi, che rimane un elemento caratterizzante assieme all'elevata vulnerabilità sociale: a dispetto dell'introduzione di misure di contrasto alla povertà e sussidi per la disoccupazione, infatti, gli indici di esclusione delle aree considerate continuano a registrare consistenti aumenti<sup>192</sup>.

---

*del lavoro e rappresentanza sindacale*, in LD, numero monografico, 2/2013 e Napoli M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, «Jus», vol. 50, n. 2, pp. 235-245;

<sup>190</sup> In Grecia, nel 2017, e in Italia dove nel 2018 è stato avviato il Reddito d'Inclusione, sostituito nel 2019 dal Reddito di Cittadinanza. Un caso isolato sembra essere quello del Portogallo che, a seguito della forte crisi finanziaria e dopo l'avvio di una procedura di sovra indebitamento per 78 miliardi, ha visto, negli ultimi anni, diminuire notevolmente i tassi di disoccupazione (dal 16,5 per cento del 2013 al 6,5 per cento, Fonte: Eurostat) ed aumentare la spesa in sanità ed assistenza sociale. Accanto all'adozione di politiche di austerità cd. "moderata", un ruolo importante sembrano aver giocato le politiche di investimento in innovazione e il consistente aumento del turismo e delle esportazioni.

<sup>191</sup> Numerosi studi hanno rivelato come tale strategia si sia rivelata analiticamente ed empiricamente infondata e abbia portato, al contrario, a conseguenze socio-politiche controproducenti, in special modo dove è stata implementata con maggiore rigore. Fra tutti, vedi *Assessing austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation*, Center for Economic and Social Rights Final Report, 2018, reperibile su <https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL.pdf>; Herndon T. Ash M., Pollin R., *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, PERI Working paper n. 322, 2013; Blyth M., *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, New York, 2013;

<sup>192</sup> Il tasso di povertà è il più basso fra gli ordinamenti del *cluster* considerato, con 0,125, a fronte dello 0,127 italiano, 0,144 greco e 0,155 spagnolo. Elemento comune è, invece, la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi (cd. coefficiente di Gini) che è oscillata dallo 0,33 della Grecia e del Portogallo allo 0,35 per cento della Spagna (OECD 2020)

In secondo luogo, permangono consistenti sacche di arretratezza economica, più o meno estese a seconda dei territori e del tessuto imprenditoriale che li contraddistingue, e ciò è in larga parte dipeso dalla mancata adozione di un quadro di politiche efficaci e direzionate e dall'assenza di una robusta macchina burocratica: accanto a ciò, il fenomeno evasivo, figlio del clientelismo istituzionalizzato che abbiamo visto essere il tratto culturale caratterizzante degli ordinamenti del Sud Europa, assume ancora una portata macroeconomica rilevante, a dispetto del recente inasprimento dell'apparato sanzionatorio e, in generale, dell'attivazione di misure di contrasto all'economia sommersa<sup>193</sup>. In questo quadro, è evidente come la famiglia funzioni, o più correttamente debba ancora funzionare, come “assorbitore di shock sociali”<sup>194</sup>, mostrando sempre maggiori difficoltà nella gestione dei rischi lavorativi e relazionali dei propri membri, nonostante i tentativi, operati dai diversi legislatori nazionali, di creare un quadro di politiche conciliative *family friendly*, ispirati alla logica familiare del *dual earner* e della genitorialità condivisa.

In definitiva, sebbene la direzione imboccata sia quella della fuoriuscita dallo stigma sudeuropeo, la ‘*southern syndrome*’<sup>195</sup> pare non avere trovato ancora una cura efficace, ma solo una lunga serie di palliativi.

---

<sup>193</sup> Nonostante l'attivazione di sostenuti piani di recupero del *tax gap*, il fenomeno dell'evasione fiscale assume ancora connotati macroscopici nelle economie sudeuropee. In Italia, per il triennio 2013-2015 si registra un gap complessivo pari a circa 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di mancate entrate contributive con una percentuale di economia sommersa pari al 22,97 del Pil totale nel 2015 (Fonte: Ministero delle Finanze, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2018). In Grecia, nello stesso anno, l'indice era pari al 26,45 per cento del Pil, a fronte del 22,01 della Spagna e del 17,82 del Portogallo, che registra il più basso coefficiente dal 2004. In ottica comparata i valori risultano comunque sensibilmente sopra la media europea: in Germania, ad esempio, il tasso di economia sommersa è pari al 7,75 per cento, nel Regno Unito all'8,32 e in Svezia all'11,74. (Fonte: Fondo Monetario Internazionale, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, 2018)

<sup>194</sup> Cfr. Martin C., *Southern Welfare States: Configuration of the Welfare Balance between State and the family*, in (a cura di) Baumeister M., Sala R., *Southern Europe? Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s*, Campus verlag, University of Chicago Press, 2015, pp. 77-100. Ciò, sottolinea l'autore, è dipeso anche dalla strutturale carenza di politiche abitative che, combinate alle scarse chances di mobilità, hanno contribuito a radicare ancora di più il nucleo familiare nella sua struttura “allargata” e “inter-generazionale”, *op. cit.*, 82.

<sup>195</sup> Ferrera, M., *The South European Countries*, in Castel F.G., Leibfried S., Lewis J., Pierson C. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 616-629;

## **CAPITOLO II**

### ***L'ascesa di un modello parallelo di solidarietà: il welfare occupazionale***

**SOMMARIO:** 1. Necessarie premesse definitorie: un tentativo di mappatura del *welfare* – 1.2. Il *welfare* occupazionale in prospettiva comparata: nozione e stato dell'arte – 1.2.1. (segue) Suggestioni a margine delle indagini empiriche – 2. Il *welfare* occupazionale nel quadro italiano: una prima stima del fenomeno – 2.1. (segue) Considerazioni sintesi sul caso italiano – 3. L'evoluzione del *welfare* occupazionale: origini del fenomeno – 3.1. I precedenti normativi della Legge n. 208 del 2015: la disciplina dei *fringe benefits* – 3.2. Dalle sperimentazioni del Governo Prodi alla Legge n. 92 del 2012: i primi passi di una riforma – 3.3. La legge di bilancio n. 108, del 28 dicembre 2015 e successive integrazioni: l'“età adulta” del *welfare* – 3.3.1. La disciplina dei premi di risultato e la fungibilità con il *welfare* aziendale – 3.3.2 Il coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione d'impresa – 3.4. I più recenti interventi normativi in materia di *welfare* aziendale: le leggi di Stabilità per il 2019 e il 2020 – 4. Il ruolo del sindacato nello sviluppo del *welfare* occupazionale: la svolta rappresentata dal Patto per la fabbrica del 2018 – 5. *Provider*, reti e Terzo Settore: come cresce il mercato parallelo del *welfare*

#### **1. Necessarie premesse definitorie: un tentativo di mappatura del *welfare***

La ricostruzione sin qui operata ripercorre le classificazioni offerte dalla dottrina sociologica classica, tradizionalmente protesa all'individuazione di una nozione statica di *welfare state*, che funge da antecedente logico per la definizione di politiche sociali coerenti con il modello istituzionale prescelto. Tuttavia, in considerazione dei forti mutamenti che continuano ad interessare il contesto socio-economico e normativo del capitalismo contemporaneo, caratterizzato da una pluralità di livelli di regolazione, dall'interazione di molteplici attori individuali e collettivi, pubblici e privati, e dall'importanza di specifiche eredità storiche, è bene prendere atto dell'impossibilità di ricondurre il fenomeno entro un sistema evolutivo unico e lineare.

Come anticipato, lo sviluppo dei modelli di *welfare* è, in sé, un processo in via di definizione, le cui traiettorie appaiono incerte ed imprevedibili, poiché corrono sui binari di una modernizzazione riflessiva, di cui esso stesso si rivela, al contempo,

artefice e prodotto<sup>196</sup>. In questo senso, il *welfare state* è esso stesso “*un processo dinamico [...] in relazione alla sua dimensione funzionale e al mutare del, o delle condizioni di, bisogno, sia per ragioni interne, inerenti alla percezione e concezione di sé del soggetto, sia per influenze esterne, socio-economiche, di diverso segno*”<sup>197</sup>.

Per questo motivo, data la rigidità e l’ambiguità di fondo delle ricostruzioni tipologiche tradizionali, rivelatesi incapaci di fornire risposte esaustive ai frequenti interrogativi che originano dall’insorgere di nuove categorie di rischio, è bene interrogarsi circa l’esigenza di ricercare una nozione “dinamica” di *welfare state*, che includa la pluralità dei fenomeni evolutivi e dei mutamenti istituzionali che lo hanno investito e hanno contribuito, nel complesso, a definire una nuova “architettura del *welfare*”.

In questo senso, è utile, in via preliminare, operare alcune distinzioni concettuali.

Il *welfare* è un fenomeno poliedrico ed estremamente eterogeneo. Ad esso, nella sua accezione più generale, inteso come il complesso degli interventi, di carattere monetario e non, destinati alla copertura dei bisogni di base degli individui, si è sentito il bisogno di attribuire diverse connotazioni, a seconda del suo ambito di applicazione, oggettivo e soggettivo, e del livello di *governance* entro il quale si realizzavano i suoi interventi.

---

<sup>196</sup> La teoria della modernizzazione riflessiva si deve a Ulrich Beck, il quale ha inteso sintetizzare con tale espressione il doppio movimento che caratterizza il corso evolutivo delle moderne società del rischio. In particolare, secondo tale ipotesi, i rischi tipici delle società contemporanee sarebbero, allo stesso tempo, causa e conseguenza del processo di innovazione tecnologica e industrializzazione economica che costituisce il “successo della modernità”, non, al contrario, un mero effetto collaterale. Per questo, la modernizzazione, mentre aumenta le nostre conoscenze, riduce gli spazi della nostra conoscibilità, trasformandoci nella società del non-sapere, dove nel gioco conflittuale della politica entrano anche i non esperti e dove il dissenso tra coalizioni e singoli è un dato strutturale. Qui limiti di controllabilità dei rischi non sembrano superabili per mezzo di un aumento delle nostre capacità di trasformazione e manipolazione dell’ambiente, che anzi incrementano soltanto la percezione della loro imprevedibilità, ma solo attraverso la consapevole accettazione di essi e la creazione di una “cultura dell’incertezza”, che spinga a ricercare una strategia di collaborazione fra diverse razionalità. V. Beck U. *La società globale del rischio*, Asterios Editore, Trieste 2001 e *id. Conditio humana. Il rischio nell’età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2009 nell’interpretazione offertane da Campesi G., *Rischio e sicurezza nella società globale. A proposito dell’ultimo libro di Ulrich Beck*, in “Studi sulla Questione Criminale”, IV,2,2009, pp. 107-118

<sup>197</sup> In questi termini Canavesi G., *Introduzione*, in *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume “La sfida del cambiamento”*, (a cura di) Canavesi G., «Quaderni della Sussidiarietà», n. 14, 2015, p. 9.

Si è parlato, a tale riguardo, di *welfare sussidiario o integrativo, territoriale, secondario, welfare volontario o unilaterale* e, viceversa, *welfare negoziato o contrattuale*, e ancora di *welfare fiscale, occupazionale e aziendale*, in una pletora di definizioni indistinte che hanno contribuito a creare non poca confusione nel dibattito giuridico e sociologico contemporaneo. Ciascuna delle accezioni menzionate richiama, tuttavia, uno specifico e distinto fenomeno che, pure sotto l'unico denominatore del *welfare*, possiede connotazioni proprie, che si ritiene utile approfondire in via autonoma.

Una prima distinzione può essere operata con riferimento al processo di integrazione che interessa i diversi “livelli del *welfare*” e, nello specifico, al ruolo, più o meno marginale, ricoperto dall'autorità statale nel processo di progressiva delocalizzazione delle politiche sociali.

A riguardo, è necessario distinguere fra *welfare primario* e *welfare secondario* (o secondo *welfare*), a seconda che si tratti, rispettivamente, di forme di protezione sociale a carattere pubblico e obbligatorio, oppure di interventi di natura sussidiaria, volti ad integrare, con l'ausilio di attori privati, la tradizionale area di intervento dello Stato sociale. Il concetto di secondo *welfare* si definisce, pertanto, “a contrasto” rispetto alle forme di *welfare* istituzionalizzato di derivazione *stricto sensu* pubblica e rimanda, nello specifico, a quell'insieme di “*programmi di protezione e investimento sociali a finanziamento prevalentemente non pubblico fornito da un'ampia gamma di attori privati, operanti prevalentemente in reti contraddistinte da un forte ancoraggio territoriale, che si affiancano ed integrano con misure e politiche pubbliche di welfare*”<sup>198</sup>.

Secondo tale ricostruzione, si tratta di interventi realizzati da attori sia *profit* che *non profit*, che, a diverso titolo, sono in grado di offrire un ampio ventaglio di programmi e interventi sociali per affrontare i rischi e i bisogni dei cittadini, mobilitando risorse aggiuntive di natura economica, finanziaria, organizzativa ed

---

<sup>198</sup> Cfr. Maino F., Ferrera M., *Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia*, 2017, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2017, p. 32

umana. In quest'ottica, dunque, il secondo *welfare* costituisce un distacco funzionale del "vecchio" *welfare*, il cui primato in tema di tutela sociale non viene messo in discussione, ma è in diversa misura integrato da contributi esterni, laddove non si riveli in grado di rispondere adeguatamente alle istanze di tutela che emergono dal tessuto sociale su cui insiste.

Così delineato, lo spazio del "secondo *welfare*" sembra sovrapporsi perfettamente a quello del "*welfare* sussidiario", in ragione del carattere di "supplenza" che accomuna l'agire sociale dei due diversi sistemi di protezione. In questo senso, in entrambi gli interventi sociali si qualificano come "azioni di riserva", poste in essere in tutto o in parte da attori secondari, sulla base del presupposto che il soggetto responsabile in via diretta della prestazione (lo Stato centrale) non sia in grado di svolgerla adeguatamente<sup>199</sup>.

A ben guardare, tuttavia, il riferimento al *welfare* sussidiario assume, nella letteratura contemporanea<sup>200</sup>, una colorazione differente, sia per quanto riguarda i soggetti della protezione, dal versante attivo e da quello passivo, sia per ciò che concerne il fondamento valoriale della loro azione<sup>201</sup>. In primo luogo, è bene sottolineare come il riferimento alla sussidiarietà implichi una diversa allocazione delle funzioni di protezione, con una forte compenetrazione fra entità istituzionali e realtà, organizzate e non, della società civile, tese al perseguimento di interessi di natura collettiva.

---

<sup>199</sup> Così Zerman P.M., *Lo Stato sussidiario*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3, 2006, pp. 254-291

<sup>200</sup> Sia consentito rinviare ai contributi più significativi. *Ex multis* si segnalano Balandi G. G., "Pubblico", "Privato" e il principio di sussidiarietà nel sistema del Welfare State, in *RGL*, 49, 2 1998, pp. 213-227.; Gaeta L., *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 32, 2005

<sup>201</sup> In proposito, alcuni hanno proposto un'ulteriore distinzione basata sulla dimensione più ristretta del secondo *welfare*, che coinciderebbe esclusivamente con *welfare* sussidiario orizzontale, escludendo quello sussidiario verticale, ossia il *welfare* pubblico locale. Si è scelto di non dare conto di tale interpretazione dal momento che, come gli stessi autori sottolineano, dal punto di vista relazionale e di *governance*, il secondo *welfare* comprende anche il *welfare* del territorio che vede le istituzioni pubbliche locali partecipare alle reti *multistakeholder* con compiti di investimento e coordinamento. Vedi Massagli E. Spattini S., *Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale? Un tentativo di mappatura concettuale di un concetto abusato*, in *Dizionario breve sul welfare aziendale* a cura di ADAPT e AIWA, Rubrica Adapt, 23 gennaio 2017.

Ben nota è, in proposito, la distinzione fra sussidiarietà di tipo verticale e di tipo orizzontale, tramite cui la gestione della cosa pubblica è affidata alle autorità territorialmente (nel caso della sussidiarietà verticale) e funzionalmente (nel caso della sussidiarietà orizzontale) più prossime ai cittadini interessati.

In entrambe le accezioni, l'azione sussidiaria assume i tratti di un intervento finalisticamente orientato al maggior benessere dei suoi destinatari, in quanto possibile “[...] *se e solo se il risultato della sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza sostituzione*”<sup>202</sup>. Il *welfare* sussidiario richiama, dunque, alla partecipazione le diverse componenti della cosiddetta “cittadinanza societaria”<sup>203</sup>, affinché interagiscano nell’intercettazione del bisogno e nella sua più efficace gestione: per questa ragione, esso è stato anche definito *welfare della responsabilità* o *della solidarietà*, in virtù della precisa concezione antropologica e filosofica ad esso sottesa, che vuole gli individui disponibili a “[...] *diventare parte dell’esperienza dell’altro, a condividere le emozioni da essa scatenate ed assumersi la responsabilità condivisa del suo benessere*”<sup>204</sup>. La formulazione di obiettivi comuni con altri individui appartenenti al medesimo consesso sociale risulta, in questo senso, determinante per la formazione di “desideri socializzanti”<sup>205</sup> che contribuiscono a “*rideterminare le metodiche della democrazia non solo con riferimento ai poteri dei*

---

<sup>202</sup> In questi termini Rescigno G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, pp. 4-49, 14;

<sup>203</sup> Il concetto di cittadinanza societaria rimanda alla teoria relazionale proposta da Donati (v. supra, p.), che individua nella comunità organizzata (composta da individui, formazioni sociali, enti territoriali, corpi intermedi ed associazioni) la pietra angolare del nuovo assetto decentrato del *welfare state* in cui, al paradigma bilaterale Stato-Cittadini si sostituisce la più complessa interazione riflessiva fra individui, comunità, corpi intermedi ed autorità statale. In questo senso, la cittadinanza societaria può dirsi pienamente inserita nel modello di *welfare* sussidiario, secondo l’accezione qui utilizzata, poiché comporta una gestione collettiva dei bisogni della comunità prima e oltre l’intervento statale e una consapevole gestione dei diritti e dei doveri connessi alla propria condizione civica. V. Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 2000, Vittadini G, (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, Etas, 2002 e Antonini L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale da Welfare State a Welfare Society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, 2000, 99 ss.

<sup>204</sup> Il riferimento è alle teorie di Rifkin J., *The age of empathy*, 2009, trad. it. *La civiltà dell’empatia*, Mondadori, Milano 2010

<sup>205</sup> Pessi R., *L'accordo sul modello di "welfare" aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di "welfare society"* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 145, 2015, pp. 133-142;

*singoli nell'ordinamento generale, ma anche con riguardo alle forme di estrinsecazione della personalità sociale nel proprio contesto di base*<sup>206</sup>”.

Come si può notare, la prospettiva è radicalmente opposta rispetto a quella adottata per la classificazione del *secondo welfare*, poiché, mentre in quest'ultimo è l'azione del privato che viene considerata eventuale e di riserva, nel *welfare* sussidiario, al contrario, “*si tratta di prendere atto della coesistenza di interessi e di istanze che non necessariamente devono essere assunti dall'ente pubblico*”, il quale interviene solamente in *extrema ratio*, come ultimo garante del bene comune, nel caso in cui l'esercizio della competenza da parte dell'istanza inferiore dovesse non soddisfare appieno (o addirittura nuocere) l'interesse generale<sup>207</sup>.

Nei termini appena descritti, il concetto di *welfare* sussidiario è stato assimilato da alcuni a quello più tecnico di *welfare mix*, con il quale si è inteso descrivere il “*sistema di relazioni formali ed informali esistente fra le quattro punte del diamante del welfare (Stato, Mercato, Famiglia e mondo associativo)*”<sup>208</sup>.

Anche secondo questa ricostruzione, lo stato svolge il ruolo di “contenitore” di tutti i processi di produzione del benessere, formali ed informali, pubblici e non pubblici e di “regolatore”, valorizzando e favorendo l'intervento autonomo degli organismi della società civile, nella misura in cui questi si pongano come diretta estrinsecazione della funzione di protezione pubblica attribuita in origine ad esso dalla Costituzione.

---

<sup>206</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza del 25 agosto 2003, Sezione consultiva per gli atti normativi n.1440/2003;

<sup>207</sup> Si vedano, in proposito, le ricostruzioni di Millon-Delsol C., *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2003, Pizzetti F., *Sussidiarietà, interessi degli Stati e tutela dei cittadini*, in (a cura di) Bilancia P., *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002, Donati P. Colozzi I., *La sussidiarietà. Cosa è e come funziona*, Roma, Carocci, 2005; Arena G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 della Costituzione*, in Studi in onore di Giorgio Berti, Napoli, 1, 2005, pp. 179-221;

<sup>208</sup> Per la definizione completa si rimanda a Ferrera M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006. La suggestione è ripresa da vari autori, fra tutti, v. Maino F., *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, in Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia, 2013, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2013, 1-30; Saraceno C., *Si può pensare al Welfare come bene comune?* in "il Mulino", 6, 2014, pp. 906-915; Siza, R., *Narrowing the gap: the middle class and the modernization of welfare in Italy*, International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 38 No. 1/2, pp. 116-129;

In definitiva, comunque lo si declini, possiamo intendere il principio di sussidiarietà come “principio di organizzazione sociale”, più che come semplice criterio organizzativo, in base al quale è riconosciuta priorità alle iniziative che nascono dal basso – dalle persone e dalle comunità – per la realizzazione del bene comune, imponendo ai livelli superiori di non sostituirsi a quelli inferiori, ma di sostenerli, aiutarli e svilupparli<sup>209</sup>.

Per tutte queste ragioni, nel corso della presente ricerca utilizzeremo l’espressione *welfare sussidiario* come sinonimo di *welfare mix*, intendendo con ciò valorizzare il rapporto ascendente che lega la società civile e le autorità centrali nell’implementazione delle politiche sociali e nel processo di creazione del bene comune, in luogo dell’integrazione centralizzata (o discendente) che caratterizza, invece, lo spazio del *secondo welfare*. Quest’ultima espressione, invece, verrà assimilata a quella, più circoscritta, di *welfare integrativo*, a indicare i rapporti di gerarchia funzionale e temporale che contraddistinguono gli interventi sociali nella *governance* multilivello del *welfare state*.

Accanto al ruolo ricoperto dall’autorità statale, un ulteriore criterio distintivo è quello legato alla genesi degli interventi di *welfare* e ai soggetti che ad essa prendono parte.

In virtù di ciò, è possibile distinguere fra *welfare unilaterale*, comunemente associato ad un’iniziativa volontaria di soggetti privati, nella specie datori di lavoro e imprenditori, e *welfare negoziato*, che trae, invece, origine da schemi contrattuali o, più in generale, pattizi, di natura sindacale, territoriale o sociale.

A tale ultimo gruppo si ascrive, *in primis*, il *welfare* cosiddetto territoriale, inteso come il prodotto, risultante da un contratto collettivo territoriale o da un contratto di rete, dell’aggregazione economica e professionale delle imprese di un dato territorio, volta a garantire maggiore protezione ai lavoratori e, in genere, alla popolazione dello

---

<sup>209</sup> In questi termini, Vittadini G., Violini L. (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148 e Frosini T. E., *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in Enc. dir., Annali II, Milano, 2008, pp.1133 ss.

spazio di riferimento<sup>210</sup>. In questo senso, esso individua un “*processo attivo di costruzione dello spazio*”, che non si esaurisce nel semplice dato topologico, ma rimanda ad un modo di cooperare finalizzato alla creazione di risorse comuni, necessarie al funzionamento di ciascuno e di tutti gli attori coinvolti<sup>211</sup>.

Alla categoria del *welfare* contrattuale è, altresì, ricondotto il *welfare* bilaterale, risultante dalla contrattazione collettiva nazionale o di secondo livello, nell’ambito di un sistema strutturato di enti e/o fondi partecipati che erogano servizi e prestazioni a datori di lavoro e lavoratori iscritti<sup>212</sup>, con l’obiettivo di incrementare le tutele in settori produttivi caratterizzati da elevata frammentazione e particolare discontinuità occupazionale<sup>213</sup>. Pur nelle reciproche somiglianze, il fenomeno della bilateralità resta

---

<sup>210</sup> Cfr. Mauro A., *Voce: Welfare territoriale*, in *Dizionario breve sul welfare aziendale, op. cit.*, Rubrica Adapt, 4 dicembre 2017. Con riferimento specifico al caso italiano v. Paci M. (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008; Anconelli M., Michiara P., Saruis T., *Un lungo travaglio istituzionale: sussidiarietà e dimensione territoriale del welfare*, in *Alss*, 1, 2018, pp. 3-17; Pesenti, L., *La territorializzazione del welfare aziendale: spunti di discussione*, in *Cesareo, V.* (a cura di), *Welfare Responsabile, op.cit.*, pp. 201-224;

<sup>211</sup> Magnaghi si riferisce al territorio come bene comune e non pubblico (per la differenza v. *supra*, p. 49), alla cui creazione partecipano tutti gli attori sociali, individuali o collettivi, pubblici o privati, che lo compongono. In questo senso, il territorio non è soltanto uno spazio definito politicamente e geograficamente, ma è una “sfera di azione” utilizzata dai suoi costituenti come confine di senso per dare significato alla propria progettualità: territorializzare significa, dunque, generare *shared values* a partire da uno spazio comune e per quello stesso spazio, attraverso la cooperazione strategica delle sue diverse costituenti umane, politiche e sociali. V. Magnaghi A., *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010 e Id. *Presentazione*, in Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, Firenze University Press, 2012. V. anche la ricostruzione critica offerta da Bifulco L., Borghi V., i quali mettono in luce il legame esistente fra la redistribuzione di risorse e la redistribuzione di potere, valorizzando lo spazio territoriale come sede privilegiata di dibattito pubblico, nel quale ogni soggetto ha la possibilità di esercitare la propria voce e, attraverso questa, la propria agency, non limitandosi ad essere oggetto di conoscenza, ma producendola per la risoluzione dei problemi sociali di cui fa esperienza. Cfr. *Governance, territorio, capacità: le questioni in gioco*, in *Rivista delle Politiche sociali*, 4, 2012, pp. 13-35, 31;

<sup>212</sup> La definizione si deve a Tiberi G., *Voce: Welfare bilaterale*, in *Dizionario breve sul welfare aziendale, op. cit.*, Rubrica Adapt, 20 novembre 2017. Forniscono una ricostruzione più ampia del tema Romagnoli U., *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *LD*, 2, 2003, p. 261 ss.; Napoli M., *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10.9.2003, n. 276*, in *Jus*, 1-2, 2005, 309 ss.; Leonardi S., *La pratica della bilateralità*, in Mascini M. (a cura di), *L’Annuario del Lavoro 2010*, Edizioni il diario del lavoro, Roma, 2010; Lai M., *La bilateralità: la nuova frontiera dell’azione sindacale*, «Tutela», vol.3, n. 2, 2009, pp. 45-72;

<sup>213</sup> In questi termini Razetti. F., *Welfare bilaterale e secondo welfare: prime considerazioni a partire dalle esperienze regionali nel comparto artigiano*, in *Politiche Sociali*, n. 1/2017, pp. 137-164. V. anche, per una ricognizione dei diversi settori, Bellardi L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile (1945-1988)*, Milano, 1989 e Nogler L. (a cura di), *Gli enti bilaterali dell’artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2014;

distinto dal quello del *welfare* contrattuale generalmente inteso, poiché la sua specificità non si esaurisce nella previsione di forme di protezione integrativa connesse alla posizione occupazionale o categoriale del lavoratore, ma abbraccia una serie di interventi tesi al più generale condizionamento del mercato del lavoro e della protezione sociale<sup>214</sup>: in quest’ottica, esso costituisce una delle possibili modalità di estrinsecazione del *welfare* contrattuale, la cui caratteristica principale resta, però, l’autorganizzazione delle parti sociali e il ruolo svolto dall’autonomia collettiva<sup>215</sup>.

Dal *welfare* territoriale<sup>216</sup> e da quello bilaterale distinguiamo, infine, il *welfare* contrattuale propriamente detto, che si definisce come quel complesso di servizi e prestazioni erogate sulla base di un contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, di cui un lavoratore può usufruire in ragione della propria condizione occupazionale.

Nella prassi, tali interventi sono prevalentemente definiti nell’ambito delle relazioni industriali, dunque a seguito di accordi negoziali tra le imprese e le rappresentanze sindacali su tre livelli distinti<sup>217</sup>. Il livello più generale è collegato agli accordi di “primo livello” e si ritrova dunque nell’ambito dei contratti nazionali; il secondo piano è quello della contrattazione di livello territoriale e il terzo ed ultimo livello è, invece, riferibile agli accordi stipulati all’interno di specifici contesti aziendali: è all’ambito aziendale che va ascritta quest’ultima categoria, intesa come sinonimo di *welfare di impresa o welfare unilaterale*, in contrapposizione a quello

---

<sup>214</sup> Cfr. Leonardi, S. e Arlotti M., *Welfare contrattuale e bilateralismo*, in *RPS*, 3, 2012, pp. 77-114

<sup>215</sup> V. Maino F., Mallone G., *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale: trasformazione in atto e prospettive di sviluppo*, in (a cura di) Treu T., *Welfare aziendale 2.0*, Wolter Kluwer, 2016; e AA.VV. (a cura di) Rizza R., Bonvicini F., *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all’impoverimento: Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all’impoverimento*, Franco Angeli, Milano, 2015.

<sup>216</sup> Si rammenta, per completezza espositiva, la differenza che sussiste fra *welfare* territoriale e *welfare* contrattuale territoriale, dove il primo rappresenta una categoria più ampia di interventi, realizzati da attori collettivi o individuali, a beneficio del territorio e della comunità che su di esso insiste, mentre col secondo si è inteso circoscrivere la definizione ai soli interventi “contrattualizzati”, che prevedono, quale requisito imprescindibile, l’intervento delle rappresentanze sindacali.

<sup>217</sup> Pesenti L., *Il welfare nello scenario socio-economico italiano*, in (a cura di) Gatti M., *Welfare Aziendale. La risposta organizzativa ai bisogni delle persone*, Quaderni di Sviluppo e organizzazione, 20, 2014, pp. 18-37, 24;

collettivo che si realizza, invece, con la partecipazione negoziale delle organizzazioni sindacali.

Il *welfare* aziendale “unilaterale” affonda le proprie radici nel paternalismo imprenditoriale tardo Novecentesco e si sostanzia, secondo un’accezione più ristretta e tecnica, nel complesso dei servizi e delle prestazioni funzionali ad un preciso e consapevole modello organizzativo del lavoro e della produzione, che accosta agli obiettivi economici e redistributivi, quelli della responsabilità sociale e dello *human resource management*<sup>218</sup>. In questi termini, possiamo definire il *welfare* aziendale come quell’insieme di servizi e dispositivi erogati su iniziativa del datore di lavoro e progettati per accrescere il benessere personale, lavorativo e familiare dei dipendenti che, se rispondenti ai bisogni reali dei lavoratori, riescono ad influire positivamente sul benessere organizzativo e sulla produttività dell’impresa<sup>219</sup>.

Sui due concetti sorgono, per la verità, non pochi equivoci interpretativi, dati dal fatto che la recente normativa fiscale italiana ha superato l’identificazione del *welfare* aziendale con i caratteri dell’unilateralità e della volontarietà, riconducendo tale nozione al complesso di servizi e delle prestazioni sociali che vengono erogate dalle aziende ai propri dipendenti in virtù del contratto di lavoro che li lega, a prescindere dal tipo di misura e dalla sua fonte normativa.

In questo senso, dunque, il concetto di *welfare* aziendale è, ai fini fiscali e contributivi, equiparato a quello di *welfare* contrattuale, rimandando indistintamente all’insieme di *benefit* e servizi forniti ai dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa in una pluralità di ambiti (dal sostegno al reddito familiare e alla genitorialità, alla tutela della salute e fino a misure per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale), sia che derivino dall’iniziativa del *management*, sia che siano oggetto di contrattazione condotta fra azienda e rappresentanti aziendali.

---

<sup>218</sup> Cfr. (a cura di) Tiraboschi M., *Secondo rapporto sul welfare occupazionale e aziendale in Italia, Welfare for people*, ADAPT University Press, 2019, 36;

<sup>219</sup> Così Santoni V., *Welfare aziendale e provider prima e dopo le leggi di Stabilità*, in Maino F. e Ferrera M., *Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia, op.cit.*, 2017, 92

Sulla scorta della recente normativa fiscale, potremmo, dunque, raccogliere entrambe le tipologie descritte entro la macro-categoria del *welfare occupazionale*, inteso, in senso ampio, come “*the sum of benefits and services provided by social partners – employers and trade unions (by themselves or with the participation of others) – to employees over and beyond the public benefits, on the basis of an employment contract*”<sup>220</sup>.

Nondimeno, al fine di fornire al lettore una cornice analitica il più possibile sistematica ed esaustiva, pare comunque utile mantenere ferma la distinzione suindicata ed evitare la commistione fra due aree del *welfare* che, pur nell’ assenza di espliciti confini normativi, continuano a soggiacere a regimi fiscali e contributivi differenti, oltre che a corsi evolutivi e logiche di sviluppo solo occasionalmente convergenti<sup>221</sup>.

Parlare di *welfare* occupazionale unilaterale e *welfare* occupazionale contrattuale impone, tuttavia, all’interprete di muoversi lungo crinali non sempre agevoli, a metà fra i rischi e le opportunità di un sistema dalla fisionomia ancora incerta, che, nonostante ciò, sta giocando un ruolo di primo rilievo nella configurazione delle relazioni industriali e nella ricalibratura delle altre dimensioni del *welfare*, pubblico e contrattuale.

Il *welfare* occupazionale è stato definito da alcuni interpreti come un fattore di cambiamento ambivalente, poiché dà luogo ad usi, abusi e proiezioni spesso

---

<sup>220</sup> La definizione è elaborata da Natali D., Pavolini E., *Occupational Welfare in Europe: an analytical and methodological introduction*, in (a cura di) Natali D., Pavolini E., Vanhercke B., *Occupational Welfare in Europe: Risks, opportunities and social partner involvement*, ETUI, Brussels, 2018, 9-30, i quali riprendono, a propria volta, le suggestioni di Farnsworth K. *Occupational Welfare*, in (a cura di) Greve B. *Routledge Handbook of Welfare*, London, Routledge, 2013, pp. 30-39; Mares I., *The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development*, New York, Cambridge University Press, 2003; Trampusch C., *Employers and collectively negotiated occupational pensions in Sweden, Denmark and Norway: Promoters, vacillators and adversaries*, in *European Journal of Industrial Relations*, 19, 1, pp. 37-53.

<sup>221</sup> Sebbene il legislatore del 2016, come poi si avrà modo di approfondire, ha definito un’unica disciplina fiscale, nel corso della trattazione, si è scelto di mantenere ferma la distinzione fra le due aree del *welfare* (quella unilaterale e quella negoziata, aziendale, territoriale o aziendale), in considerazione del fatto che i benefici contributivi e fiscali associati alla loro implementazione assumono connotazioni differenti: v. *infra* par. 3.3.1. dove è specificato che, in caso di previsioni contenute in contratti, accordi o di regolamenti aziendali, la somma convertita in *welfare* di utilità sociale soggiace ad esenzione fiscale completa e a totale decontribuzione.

contraddittorie, delle quali è necessario imparare a cogliere le logiche esplicite e quelle implicite<sup>222</sup>, al fine di discernere i suoi effetti istituzionali e redistributivi e valutare se, in definitiva, esso si connota, in termini negativi come una “*privatisation in disguise*”, o, all’opposto, come “*an alternative form of collectivisation*”<sup>223</sup>.

Proveremo, per questi motivi, in prima battuta, a tracciare meglio i contorni del *welfare* occupazionale, nella sua configurazione più ampia, ricostruendone i fondamenti giuridici, secondo le interpretazioni offerte dalla dottrina prevalente, e valutando l’impatto che, sotto diverse angolazioni, esso ha avuto sulla modulazione delle dinamiche negoziali *endo* ed *eso* aziendali e sui meccanismi di produzione e distribuzione del benessere a livello nazionale e territoriale.

Successivamente, il *focus* si sposterà sul *welfare* aziendale, inteso come una delle tante dimensioni del *welfare* privato, certamente la più controversa e asistemica<sup>224</sup>, ma non l’unica. Congiuntamente si è scelto, infatti, di ripercorrere l’evoluzione del *welfare* contrattuale, secondo un approccio integrato, teso a valorizzare i processi di reciproca interazione delle misure contrattate con quelle autonomamente definite dall’azienda. Ciò al fine di attribuire debito rilievo all’opera di ricognizione e promozione del *welfare* integrativo da tempo avviata dalle

---

<sup>222</sup> Cfr. De Sario B., *Il welfare aziendale tra pubblico, privato e iniziativa delle parti sociali*, in (a cura di) Id., *Welfare aziendale. Nodi e criticità della contrattazione nei settori del terziario, distribuzione e servizi*, Centro Studi FILCAMS CGIL, Ediesse, 2017, pp. 7-11;

<sup>223</sup> Torneremo sul punto più avanti. Per ora basti specificare che, secondo la dottrina più recente, il binomio *welfare privato-welfare pubblico* non si risolverebbe, per forza di cose, in un’antinomia normativa, nella misura in cui alla progressiva riduzione degli schemi assicurativi pubblici di natura universale si associa la definizione “concertata e collettiva” di schemi di protezione integrativi, anziché l’esclusiva adozione di assicurazioni individuali basate sulla logica *market-led*. In questo senso, “[...] *trade unions and employers’ organisations may be able to compensate solidarity losses caused by retrenchment of public benefits by solidarity gains that result from benefits negotiated collectively through the agreements between unions and employers*”. V. Trampus C., *Industrial relations as a source of solidarity in times of welfare state retrenchment*, in *Journal of Social Policy*, 36,2, 2007, pp.197-215 e Johnston A., Kornelakis A., Rodriguez C., *Social Partners and the Welfare State*, in *European Journal of Industrial Relations*,17,4,2011, pp. 349-364;

<sup>224</sup> In questi termini Martini, il quale ridimensiona il ruolo della contrattazione aziendale in favore di quella territoriale, evidenziando come si tratti, nel contesto italiano, di un’area tutt’altro che inclusiva ed omogenea: analizzando l’ultimo rapporto Istat sulla contrattazione di secondo livello l’autore riferisce che le imprese che hanno svolto contrattazione di secondo livello sono il 19,3%, quindi, poco meno di un quinto della platea complessiva e che solo il 50% circa di queste avrebbe sottoscritto accordi aziendali, mentre il restante sarebbero accordi ad altro livello, per lo più territoriali. V. Martini F., *Welfare aziendale o contrattuale? Rischi e opportunità*, in *RPS*, 1, 2016, pp. 185-195;

organizzazioni sindacali, a livello nazionale e territoriale, e di recente sottoposta ad un processo di graduale allineamento di strategie fra livello centrale e periferia.

In questo senso, verrà evidenziato il ruolo rilevante che il sindacato, pure in una stagione di tendenziale arretramento delle pratiche concertative e progressiva riduzione del proprio potere contrattuale, continua a ricoprire, quale interlocutore nei processi di riforma e di allocazione delle risorse, non solo in materia di *welfare* ma, più in generale nella regolazione dell'economia<sup>225</sup>.

## **1.2. Il *welfare* occupazionale in prospettiva comparata europea: nozione e stato dell'arte**

Abbiamo definito il *welfare* occupazionale come l'insieme dei programmi di protezione sociale destinati ai lavoratori sulla base di accordi collettivi nazionali, territoriali o aziendali o della libera iniziativa degli imprenditori. In questo senso, esso trova la propria ragion d'essere nel contratto di lavoro e da esso dipende per quanto riguarda le prestazioni assicurate, i criteri di accesso e la platea, più o meno estesa, dei suoi beneficiari.

Già Richard Titmuss ne ravvisava il fondamento nella posizione occupazionale ricoperta dal lavoratore, il quale poteva godere, in virtù del contratto che lo legava al datore di lavoro, di una lunga serie di servizi monetari e non, pensati per accrescerne il benessere complessivo e le prospettive di sviluppo individuale, dentro e fuori il contesto lavorativo<sup>226</sup>. A tale arena privata o "industriale" del *welfare*, si contrapponevano due ulteriori canali redistributivi di derivazione statale, nell'ambito dei quali le prestazioni venivano assicurate attraverso interventi diretti, finanziati dalla fiscalità generale (cd. *social welfare*), o indiretti, per il tramite di meccanismi di

---

<sup>225</sup> In questi termini Colombo S., *Sindacato, sindacati e sfida del welfare contrattuale*, in *RPS*, 2, 2017, pp. 123-136;

<sup>226</sup> Nella definizione offerta da Titmuss il *welfare* occupazionale comprende "[...] *pensions for employees, wives and dependants; child allowances; death benefits; health and welfare services; personal expenses for travel, entertainment, residential accommodation; children's school fees; cheap meals, unemployment benefits; medical bills and an incalculable variety of benefits in kind*". Lo schema tracciato da Titmuss è, a tutta evidenza, molto ampio e poco particolareggiato, ma rende l'idea della vasta portata complementare delle prestazioni occupazionali, che si andavano così di fatto a sostituire a quelle pubbliche.

detassazione, incentivi ed agevolazioni finalizzati a favorire l'acquisto sul mercato delle prestazioni sociali (cd. *fiscal welfare*)<sup>227</sup>.

La letteratura si è concentrata per lungo tempo sulla sola dimensione "sociale" del *welfare*, ponendo al centro delle proprie ricerche la composizione e i criteri distributivi della spesa pubblica e trascurando il ruolo giocato nella promozione degli obiettivi di protezione sociale da attori e interessi di natura privata, oltre che dai trasferimenti monetari indiretti operati dallo Stato<sup>228</sup>. Ciò è dipeso, da un lato, dalle registrate difficoltà nel tracciare analisi sistematiche a partire da dati comparati poco lineari ed esaustivi; dall'altro, da una sorta di resistenza ideologica della dottrina economica e politica dominante, tendente a relegare ai margini della ricerca sul *welfare* il contributo delle diverse componenti istituzionali secondarie, sia pubbliche che private, rispetto al complessivo ruolo di gestione affidato in via prioritaria all'autorità statale, oggetto di attenzione speculativa maggiore<sup>229</sup>.

Nel panorama attuale, tuttavia, il *welfare* occupazionale è tornato ad essere oggetto di rinnovata attenzione e ha stimolato l'adozione di un approccio analitico differenziato, che tenga in considerazione tutti i canali di distribuzione del *welfare*, nelle loro reciproche interazioni, al fine di coglierne gli assetti, gli intrecci e i principali esiti in termini di impatto istituzionale e redistributivo<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> Esso è definibile come un "trasferimento di risorse pubbliche ottenuto tramite la riduzione del carico fiscale rispetto a una tassazione considerata di riferimento (benchmark), piuttosto che tramite una spesa diretta dello stato" (OECD, 2010). Sulla nozione e gli sviluppi recenti del *fiscal welfare* vedi, nello specifico, Sinfield, A., *Fiscal welfare*, in B. Greve (a cura di), *Social Policy Handbook*, London, Routledge Morel, 2012, 20-29 e Morel N., Touzet C., Zemmour M., *Fiscal Welfare in Europe: Why Should We Care and What Do We Know so Far?*, in «Journal of European Social Policy», 28, 5, pp. 549-560.

<sup>228</sup> In questi termini Greve, B., *The Hidden Welfare State, Tax Expenditure and Social Policy. A Comparative Overview*, in «Scandinavian Journal of Social Welfare», 3, 4, 1994, 203-211 e *id.* *What is welfare?*, in *Central European Journal of Public Policy* Vo. 2,1, 2008, pp. 50-73, il quale sottolinea l'importanza descrittiva e prescrittiva di adottare una nozione estesa di *welfare*, che faccia riferimento al complesso di misure adottate per la promozione del benessere individuale e collettivo attraverso i diversi canali della protezione (pubblici, privati, formali e informali).

<sup>229</sup> Così Farnsworth K., *Welfare through Work: An Audit of Occupational Social Provision at the Turn of the New Century*, in *Social Policy & Administration*, Vo. 38, 5, 2004, pp. 437-455, che definisce il *welfare* occupazionale a "relatively neglected area in both theoretical and empirical studies of the welfare state".

<sup>230</sup> In questi termini vedi, da ultimo, le ricostruzioni di Pavolini E., Ascoli U., *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, in *Politiche Sociali*, 1,

Dal punto di vista empirico, esso ricopre una porzione sempre più consistente della spesa sociale della maggior parte degli ordinamenti europei<sup>231</sup> e riveste un ruolo coesistente nella determinazione dei livelli della protezione sociale, oltre che un'importanza crescente nella definizione delle politiche di sviluppo a livello nazionale e sovranazionale<sup>232</sup>: ciò è confermato dalle analisi comparate condotte sulle economie dei principali Paesi OCSE, le quali attestano la salienza del fenomeno, sia in termini di diffusione che, laddove misurabili, in termini di generosità delle prestazioni<sup>233</sup>.

A fronte di un generale incremento della loro espansione molti autori hanno messo in luce l'estrema frammentarietà ed eterogeneità che caratterizza l'implementazione degli schemi di *welfare* occupazionale nelle diverse economie europee.

---

2019, pp. 23-45 e *ibidem* Arlotti M., *Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?*, pp. 93-116

<sup>231</sup> Come si avrà modo di approfondire oltre (v. infra, capitolo III, par. 1.3), il *welfare* occupazionale, quando sorretto da agevolazioni di tipo fiscale e contributivo, rappresenta, in realtà, un elemento consistente della spesa pubblica, poiché incide

<sup>232</sup> La circostanza è messa in evidenza, con riferimento a diversi casi studio, da Järvi L., Kuivalainen S., *Does occupational welfare matter? Measurement and the importance of collectively negotiated sickness benefits in cross-national social policy analyses: Case of the Nordic countries*, Paper presentato alla conferenza ESPANET, Edimburgo, 6-8 settembre 2012 e Mapelli L., *The development and determinants of "occupational welfare" in the recalibration of european welfare regimes: a comparative perspective*, WP-2WEL 1/17, in *Percorsi di secondo welfare*, Centro Studi Einaudi, Torino, 2017;

<sup>233</sup> Cfr. l'analisi condotta da Pavolini E., Carrera F., *I tratti del welfare occupazionale a partire dalle indagini quantitative*, in (a cura di) Pavolini E., Mirabile M.L., Ascoli U., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 149-202, i quali rielaborano i dati ottenuti a partire da due indagini europee (L'*European company survey* condotta dalla *European Foundation* fra il 2004 e il 2008 e l'*European Union Labor Force Survey* condotta dall'Eurostat dal 2005 al 2010), comparando l'esperienza italiana con quella di sette Paesi europei, segnatamente Svezia, Regno Unito, Germania, Francia, Olanda, Spagna, Italia. Oltre alla peculiarità rilevate con riguardo al dato italiano, su cui torneremo più specificamente oltre, emerge con chiarezza la portata espansiva del *welfare* occupazionale, che assume importanza crescente maggiore nella totalità dei sistemi analizzati. Stando agli ultimi dati OCSE, tra il 1990 e il 2015, la spesa in *welfare* occupazionale è cresciuta significativamente in termini reali, con incrementi differenziati per settori che, nel complesso, hanno superato il 500% in Spagna e il 300% in Svezia e l'85% in Italia. L'unico ordinamento dove non si registra alcun incremento nell'utilizzo di schemi occupazionali è la Polonia dove, come la maggior parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale, le politiche sociali sono connotate da particolare arretratezza e minore investimento pubblico. V. anche OCSE Database SOCX 2019 e *OECD Social Expenditure Update 2019*, OECD Publishing, Paris oltre alle rielaborazioni di (a cura di) Pizzuti F.R., *Rapporto sullo stato sociale 2019. Welfare pubblico e welfare occupazionale*, Società editrice La Sapienza, Roma, 2019.

A riguardo, una recente indagine a cura di Emmanuele Pavolini, David Natali e Bart Vanhercke in collaborazione con lo *European Trade Union Institute* e lo *European Social Observatory*<sup>234</sup>, ha evidenziato le profonde differenze che intercorrono fra le politiche di *welfare* occupazionale condotte, nel settore pensionistico e del sostegno al reddito, da tre diverse famiglie di Stati, raggruppati sulla base di caratteristiche comuni riguardanti la generosità degli interventi implementati nei settori oggetto di studio e la loro estensione nella platea dei beneficiari. Sulla base di questi tre elementi, gli autori hanno individuato un primo *cluster*, composto dai paesi della Penisola scandinava e dai Paesi Bassi, caratterizzato da politiche di *welfare* occupazionale ad ampio raggio, con un elevato grado di copertura, soprattutto nell'ambito dei "nuovi rischi sociali" e, in particolare, della conciliazione vita-lavoro e della formazione professionale, e scarsi livelli di disuguaglianza fra diverse categorie di lavoratori. Al secondo *cluster* appartengono, poi, i sistemi di *welfare* del Regno Unito, della Germania e del Belgio, in cui la spesa privata in *welfare* occupazionale assume tratti differenziati a seconda dei settori produttivi e delle categorie di lavoratori cui è destinata, ma presenta, ad eccezione delle sole politiche per la disoccupazione, un buon livello di copertura e una generale rispondenza ai bisogni sociali della popolazione. Da ultimo, al terzo *cluster* gli autori riconducono i sistemi di *welfare* mediterranei, segnatamente quelli di Italia e Spagna, in cui, ad un livello di copertura generalmente basso, si accompagnano significative disparità nella distribuzione degli schemi occupazionali integrativi, in ragione delle disuguaglianze territoriali, economiche e industriali che ne caratterizzano il mercato produttivo e occupazionale.

All'esito delle ricerche condotte, sono emerse alcune tendenze di fondo, comuni ai Paesi oggetto di indagine, che contribuiscono a individuare le ragioni dell'ascesa

---

<sup>234</sup> I contributi, divisi per Paesi e preceduti da un'introduzione generale degli stessi autori, sono racchiusi in *Occupational Welfare in Europe: Risks, opportunities and social partner involvement*, (a cura di) Pavolini E., Natali D., Vanhercke B., ETUI, Brussels, OSE, Brussels, 2018. In particolare, gli esiti della ricerca condotta sono estrapolati ed argomentati dagli autori in *Occupational Welfare in Europe: state of play, determinants and policy implications*, *ibidem*, pp. 239-257;

del *welfare* occupazionale a livello europeo o, al contrario, della sua mancata diffusione.

Gli autori fanno riferimento a diversi ordini di fattori: in primo luogo, l'eredità istituzionale dei diversi sistemi di *welfare* e il ruolo giocato dalle parti sociali nello sviluppo di schemi occupazionali integrativi o sostitutivi dell'intervento pubblico.

Nel primo caso, è frequente che ci si trovi di fronte ad intrecci virtuosi fra i diversi livelli di un sistema di protezione multi-pilastro che, all'intervento regolatore dello Stato, affianca l'azione delle diverse componenti della *welfare chain*, aprendo maggiori spazi alla diffusione di schemi di protezione *employment-based* in funzione migliorativa della posizione detenuta dei beneficiari.

Nel secondo caso, sebbene non si possa argomentare in favore di una completa sostituzione degli schemi di protezione pubblica con quelli di matrice occupazionale (cd. *substitutional effect*<sup>235</sup>), si registra una maggiore incidenza di fenomeni di *crowding out* e una minore efficienza complessiva del sistema di protezione sociale, dipendente dalla reciproca esclusione delle diverse arene regolative del *welfare*: invero, negli ordinamenti caratterizzati da normative statali più scarse e meno efficaci e da una bassa partecipazione sindacale ai processi di *governance* sociale e territoriale, il *welfare* occupazionale tende a svilupparsi come fenomeno autonomo in concorrenza con il *welfare* pubblico, generando distorsioni dal punto di vista distributivo e istituzionale e una maggiore dispersione di risorse.

Ciò porta gli autori ad attribuire rilevanza determinante alla tenuta del sistema di relazioni industriali nelle dinamiche di sviluppo del *welfare* occupazionale.

In ragione del maggiore o minore coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e datoriali nella definizione e nell'implementazione del *welfare* occupazionale, si registrano, infatti, risultati discordanti: in generale, ad una stabile partecipazione delle

---

<sup>235</sup> L'espressione è utilizzata da Rein M., Turner J., *Public-Private Interactions: Mandatory Pensions in Australia, the Netherlands and Switzerland*, in *Review of Population and Social Policy*, 10, 1, 2001 ad indicare il fenomeno di progressiva e contestuale sostituzione del *welfare* pubblico da parte degli schemi di *welfare* integrativo occupazionale. Nello studio che qui riportiamo, tuttavia, fra le due dimensioni della spesa sociale non è individuabile una concorrenza funzionale diretta, tale per cui al decrescere dell'intervento statale corrisponda automaticamente un incremento speculare del *welfare* occupazionale.

parti sociali, in specie nei livelli centrali (settoriali o intersettoriali) della regolazione, corrisponde una più efficace ripartizione dei benefici fra le diverse categorie sociali e occupazionali.

Per converso, nei sistemi in cui il ruolo delle parti sociali è “schiacciato” (*squeezed*, secondo la terminologia utilizzata dagli autori) dalle spinte regolative dello Stato e del mercato finanziario, il *welfare* occupazionale non sembra in grado di compensare adeguatamente le carenze delle politiche regolative statali, assicurando una parallela diffusione di schemi integrativi ad elevata copertura.

Di qui, gli autori concludono nel senso di individuare nella presenza di stabili relazioni industriali la precondizione necessaria per la diffusione di schemi occupazionali ad alta copertura e, in generale, per una più equa distribuzione delle risorse disponibili.

Un secondo fattore chiave è identificato dagli autori nelle contingenze economiche che hanno caratterizzato lo sviluppo dei diversi sistemi di *welfare*, in rapporto al momento storico in cui i primi schemi occupazionali hanno fatto il loro ingresso nella struttura dei sistemi di protezione sociale europei<sup>236</sup>.

In particolare, gli autori individuano significative differenze fra i Paesi dell’area nordeuropea, che avevano avviato processi di riforma già a partire dalla prima metà del XX secolo, in un contesto di stabile crescita economica ed elevata coesione sociale, e Paesi dell’area mediterranea che, al contrario, avevano fatto ricorso al *welfare* occupazionale in via emergenziale, con l’obiettivo primario di contenere gli effetti della contestuale crisi finanziaria.

La stessa dinamica si è riproposta, in modo amplificato, con la Grande Recessione iniziata a partire dalla crisi del 2008, che ha sollecitato un’ulteriore contrazione della spesa pubblica e un incremento, per molti versi incontrollato, degli incentivi al *welfare* integrativo, in un contesto, tuttavia, altamente disgregato dal punto di vista istituzionale e sociale.

---

<sup>236</sup> V. Bonoli G., *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, in *Comparative Political Studies*, 40,5, pp. 495-520

Ciò ha portato, in specie negli ordinamenti connotati da maggiore arretratezza economica, all'adozione di riforme disorganiche che hanno contribuito ad accrescere il dissenso e minato ulteriormente la coesione delle forze sociali e politiche.

Da ultimo, il terzo fattore chiave è rappresentato dalle strategie d'azione adottate nei diversi ordinamenti dalle parti sociali e, in particolare, dalle motivazioni poste a base della promozione di schemi di *welfare* occupazionale. In proposito, si registra un atteggiamento di generale favore in tutti i Paesi considerati, cui non sempre si accompagnano, tuttavia, interventi programmatici efficaci e stabili pratiche concertative. Inoltre, le motivazioni poste alla base dell'implementazione del *welfare* occupazionale sono diverse, a seconda che ci si ponga nella prospettiva delle associazioni datoriali o delle organizzazioni sindacali: le prime sembrano tendere al contenimento dei costi del lavoro, in specie di quelli contributivi connessi all'adozione di schemi di protezioni pubblici, e alla fidelizzazione dei lavoratori maggiormente qualificati; le seconde, invece, interpretano le prestazioni di *welfare* integrativo come un ausilio per i lavoratori e per le loro famiglie e come strumento di accrescimento del loro benessere.

Da questo punto di vista le tendenze non sono, in ogni caso, univoche, ma, anzi, i dati attestano differenze nella diffusione del fenomeno, in ragione della maggiore o minore resistenza delle associazioni sindacali e del persistere di schemi di protezione universale ad elevata copertura.

### **1.2.1. (segue) Suggestioni a margine delle indagini empiriche**

All'esito delle considerazioni effettuate, è possibile formulare alcune riflessioni *a latere* dello studio presentato e, in generale, del controverso fenomeno oggetto di riflessione nella presente ricerca.

Le evidenze empiriche mostrano come il *welfare* occupazionale sia una realtà in crescente espansione, con caratteri, tuttavia, altamente differenziati, sia per quanto riguarda la generosità delle coperture che per l'organicità e la sistematicità della sua implementazione. Oltretutto, esso presenta contorni ancora incerti dovuti, in buona parte, alla mancanza di informazioni sistematiche e attendibili circa la sua diffusione

e la sua reale incisività, che impediscono una ricognizione completa del fenomeno e dei suoi effetti di lungo periodo sulla copertura dei rischi sociali e sulle future scelte di *policymaking* e *management* aziendale.

Ad ogni modo, ciò che emerge con chiarezza, allo stato attuale, è la forte ambivalenza funzionale che connota il *welfare* occupazionale e determina l'insorgere di posizioni non univoche rispetto al tema e l'implementazione di politiche spesso discordanti. In questo senso, mutuando il lessico utilizzato dagli autori, potremmo definire il *welfare* occupazionale nei termini di una “*double-edged sword*”, la cui implementazione dà luogo a risultati ambivalenti e, in molti casi, contraddittori: se da un lato esso mostra di avere “*the potential to improve (some) workers' conditions and lives, to enhance company performance as well as to boost collaboration between social partners*”, dall'altro potrebbe rappresentare “*a source of risks for workers, stakeholders and policymakers, including in terms of increasing inequality*”<sup>237</sup>.

Le strategie suggerite al termine dello studio per fronteggiare i rischi generati da un'incontrollata diffusione di schemi di *welfare* occupazionale a copertura dei vuoti lasciati dall'arretramento dello Stato sociale, rispecchiano, in larga misura, quelle proposte dalla dottrina maggioritaria con riferimento al caso italiano, a riprova della comune esigenza, avvertita anche dalla ricerca comparatistica sul tema, di definire e regolamentare il fenomeno su basi normative comuni e il più possibile determinate. In proposito, dal punto di vista metodologico si suggerisce, in prima istanza, di favorire la raccolta e lo studio sistematico di dati empirici comparati, al fine di raccogliere informazioni utili alla catalogazione delle diverse esperienze nazionali e all'elaborazione di strategie di investimento e pianificazione calibrate sui bisogni sociali dei singoli contesti.

Inoltre, pur nella difficoltà di formulare un giudizio netto circa la convenienza e la desiderabilità di una politica fiscale incentivante, gli autori ritengono essenziale che lo Stato recuperi il suo ruolo di coordinamento dei diversi interessi in gioco, al fine di

---

<sup>237</sup> V. ancora *Occupational Welfare in Europe: state of play, determinants and policy implications*, op. cit., 253.

massimizzare l'impatto positivo generato dalla rinnovata interazione fra *welfare* pubblico e *welfare* occupazionale. Ciò con un duplice obiettivo: per un verso, assicurare il corretto funzionamento degli schemi di *welfare* occupazionale e contenerne le strutturali derive disgregative; per altro, promuovere ed estendere il funzionamento di schemi di *welfare* occupazionale "genuini" anche a contesti industriali e territoriali caratterizzati da una minore disponibilità di risorse finanziarie, logistiche ed umane.

Da ultimo, gli autori auspicano la definizione di strategie regolative congiunte fra *policymakers* e *stakeholders* e il recupero di relazioni industriali stabili e cooperative, in cui la voce delle parti sociali non venga lasciata ai margini del processo decisionale, a causa della pressione esercitata dagli interessi individuali di imprese e *providers*, ma rappresenti, all'opposto, la condizione necessaria per l'implementazione di strategie di investimento articolate e ad ampio spettro. Allo scopo, è necessario implementare l'efficacia delle politiche di protezione universale di derivazione pubblica e garantire coperture minime stabili e generalizzate, così che il *welfare* occupazionale possa abbandonare la sua esclusiva funzione di supplenza e operare come strumento di supporto a integrazione del *welfare* pubblico "[...] *topping up universal statutory programmes*"<sup>238</sup>.

In definitiva, lo studio analizzato restituisce la fotografia di un fenomeno metamorfico dalle sfumature ancora incerte, nei confronti del quale le strategie d'azione dei diversi attori dello Stato sociale assumono traiettorie cangianti, a metà fra gli obiettivi del risparmio e quelli dell'investimento.

Eppure, ciò che nella densa nube del *welfare* sembra importante non trascurare è lo scopo ultimo delle politiche sociali, che rimane quello di orientarsi verso la ricerca di migliori e più stabili equilibri distributivi: in questo senso, il *welfare* occupazionale deve ambire a raggiungere, a livello nazionale transnazionale, "[...] *both quality and fair distribution*", garantendo, nel limite delle risorse disponibili, la massima copertura

---

<sup>238</sup> *Ibidem*, 256;

possibile ad una quota sempre maggiore di beneficiari, “[...] *with a view to common development and social progress*<sup>239</sup>”.

## **2. Il welfare occupazionale nel quadro italiano: una stima del fenomeno**

In linea con quanto riportato per la maggior parte dei Paesi europei, anche in Italia risulta evidente la tendenza, consolidatasi a partire dall’ultimo ventennio del secolo scorso, a riconsiderare le componenti privatistiche della spesa pubblica e, al contempo, affiancare al pilastro universalistico un numero sempre maggiore di schemi di copertura, di matrice volontaria od obbligatoria, basati sul requisito occupazionale.

La tendenza si colloca nel generale processo di ricalibratura del sistema di protezione sociale italiano, nell’ambito del quale il *welfare* occupazionale svolge una funzione trainante, influenzando in misura progressivamente maggiore sulla composizione e sull’evoluzione della spesa sociale pubblica<sup>240</sup>.

Da una ricerca condotta dall’Osservatorio Sociale Europeo, finanziato dalla Commissione Europea di concerto con la Confederazione Europea dei Sindacati, è emerso che, a fronte di una spesa pubblica lorda in leggera ma costante crescita e di uno stabile ipertrofismo della sua componente pensionistica<sup>241</sup>, l’incidenza della spesa privata volontaria, intesa come il complesso delle prestazioni derivanti da programmi

---

<sup>239</sup> In questi e più ampi termini Treu T., *Transformations of work: Challenges to National Systems of Labor Law and Social security*, Capitolo 2, §§ 2.11, 2.17, 2.18 in Casale G., Treu T. (a cura di), *Transformations of Work: Challenges for the Institutions and Social Actors: Challenges for the Institutions and Social Actors*, Kluwer Law International, 2019;

<sup>240</sup> Cfr. European Social Observatory, ProWelfare, “*Providing Welfare through Social Dialogue*”, <http://www.ose.be/prowelfare/>. Gli esiti dello studio sono ripresi ed elaborate da Natali D., Pavolini E., *Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU: Evidence from an international research study*, OSE Research Paper No.16, 2014. Argomentano in modo analogo Agostini C., Ascoli U., *Il welfare occupazionale: un’occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, in *Politiche Sociali*, 2, 2014, pp. 263-269;

<sup>241</sup> Analizzando la spesa lorda in percentuale del PIL, l’Italia figura fra i Paesi che investono maggiori risorse in protezione sociale, collocandosi al sesto posto con una percentuale del 29,7%, rispetto alla media del 28,2% dell’Unione Europea. In termini reali, tuttavia, l’analisi rivela ritmi di crescita nettamente inferiori (+1,2% in media annua) rispetto alla media dei Paesi considerati (+1,9%) oltre che una spesa netta sensibilmente più bassa, soprattutto in considerazione del contesto macroeconomico peculiare che ha visto il livello della spesa sociale rimanere invariato pur in presenza di una consistente diminuzione del PIL. Sul punto vedi Natali M., Jessoula M., Raitano M., Pavolini E., *Come finanziare la protezione sociale? Le sfide per un welfare inclusivo e sostenibile*, in *Quaderni della coesione sociale*, 3, 2019, pp. 3-25;

di protezione non pubblici, è aumentata in Italia in misura considerevole nel ventennio 1995-2015, passando da una percentuale dello 0,7 all'1,8 su base Pil<sup>242</sup>: di questa, la componente occupazionale, derivante dall'applicazione di accordi con le parti sociali o da un'iniziativa unilaterale dei datori di lavoro, copre più del 20 per cento del totale dei lavoratori dei settori produttivi considerati (industria manifatturiera metalmeccanica e alimentare, pubblico impiego e servizi, nella specie bancario e commercio), sebbene resti al di sotto della soglia raggiunta degli altri Paesi oggetto di indagine, ad eccezione di Spagna e Polonia<sup>243</sup>.

Muovendo dal dato aggregato, è utile evidenziare come, a prescindere dalla derivazione contrattuale o unilaterale della prestazione, il numero delle aziende italiane che aderiscono a iniziative di *welfare* occupazionale, sia notevolmente aumentato negli ultimi anni: le indagini più recenti dimostrano che dal 2016 a oggi la percentuale di aziende attive (in almeno quattro aree delle dodici considerate significative nell'ambito del *welfare*) è più che raddoppiata, passando dal 25,5 per cento al 52,3 per cento. Solo nell'ultimo anno, l'incremento ha raggiunto i 6 punti percentuali, e, per la prima volta, le piccole e medie imprese attive nel *welfare* aziendale hanno superato la soglia del 50 per cento, categoria nella quale, in passato, si registravano le maggiori difficoltà di adeguamento<sup>244</sup>. Fra queste ultime, nel segmento

---

<sup>242</sup> Nell'accezione utilizzata dall'OECD, con l'espressione "*voluntary social expenditure*" si intende il complesso dei benefit forniti su base volontaria e come risultato di un accordo bilaterale fra le parti sociali o di un'iniziativa unilaterale intrapresa dai datori di lavoro: si tenga conto, tuttavia, che tale definizione non comprende le iniziative di formazione professionale, che costituiscono una parte considerevole della spesa privata, limitando lo studio al campo pensionistico, sanitario e della conciliazione. Per questi motivi, il dato si attesta su valori di poco più bassi di quelli registrati considerando le variabili escluse (2,2% PIL anziché 1,8 % PIL). V. *OECD (Socx), Social Expenditure - Aggregated data: Public and Private Social Expenditure by country*, 2015, consultabile all'indirizzo <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=26920>. Il dato è ripreso da Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare*, in *Percorsi di secondo welfare*, Centro Studi Einaudi, Torino, 2019, 69;

<sup>243</sup> Austria, Germania, Regno Unito e Svezia presentano valori sensibilmente più elevati, seppure con differenze interne dovute alle diverse componenti considerate. V. Natali D., Pavolini E., *Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>244</sup> Secondo il Rapporto *Welfare Index PMI 2020*, è possibile classificare le imprese a seconda dell'ampiezza delle iniziative di *welfare* implementate in ognuna delle dodici aree ritenute rilevanti (Previdenza integrativa, Sanità integrativa, Servizi di assistenza, Polizze assicurative, Conciliazione vita-lavoro, sostegno ai genitori, Sostegno economico ai dipendenti, Formazione per i dipendenti, Sostegno all'istruzione di figli e familiari, Cultura e tempo libero, Sostegno ai soggetti deboli e

delle microimprese (con meno di 10 addetti) le molto attive nel *welfare* sono raddoppiate, passando dal 6,8 percento al 15 percento, e nelle piccole imprese (tra 10 e 50 addetti) sono aumentate dal 15,8 percento al 25,9 percento<sup>245</sup>. Dalle analisi di caso si desume, dunque, un trend di crescita trasversale e generalizzato, che pur nella diversità degli interventi e del loro grado di copertura, attesta un interesse crescente al fenomeno ed una sempre maggiore intensità delle iniziative messe in campo, in specie nel settore dell'assistenza sanitaria, della sicurezza sul lavoro e del sostegno alla genitorialità<sup>246</sup>.

Anche le iniziative derivanti dall'applicazione di disposizioni contenute nei contratti nazionali di categoria hanno subito un sensibile incremento, segnando l'avvio di una terza fase di sperimentazione che pone il *welfare* contrattuale al centro dell'intero sistema di relazioni industriali, “*al fine di favorirne lo sviluppo nel quadro di un miglioramento complessivo della produttività e delle condizioni di lavoro*”<sup>247</sup>.

---

integrazione sociale, Sicurezza e prevenzione degli incidenti, *Welfare* allargato alla comunità): sulla base di tali indicazioni, si distinguono “imprese in fase iniziale” (fino a 3 aree), “imprese mediamente attive” (4-5 aree) e “imprese molto attive” (almeno 6 aree). È utile, di qui, evidenziare che si considerano, in ogni caso, generalmente “attive” le imprese che abbiano avviato iniziative di *welfare*, a prescindere dalla loro qualità e copertura.

<sup>245</sup> I dati sono raccolti nel Rapporto *Welfare Index PMI 2020* curato da Generali, Sez. 2, pp. 29-47, reperibile all'indirizzo <https://www.welfareindexpmi.it/wp-content/uploads/2020/09/WIPMI-2020-Rapporto-2020.pdf>. L'indagine è condotta su un campione intervistato di più di 6000 casi, sul totale delle piccole e medie imprese italiane (circa l'11% del totale), differenziati in base ad area geografica, classe dimensionale e settore produttivo.

<sup>246</sup> Senza pretese di esaustività, una ricognizione esemplificativa delle diverse iniziative è stata condotta da Maino F., Rizza R., *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in *Stato e Mercato*, 2, 2018, pp. 197-224 e Maino, F., Mallone, G., *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale: trasformazioni in atto e prospettive di sviluppo*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0*, 2016, *op.cit.*, pp. 73-112. Il dato è fortemente mutato a seguito dell'emergenza sanitaria del COVID-19, di cui il Rapporto analizzato tiene conto e alla quale sarà dedicata una specifica trattazione nel prosieguo, che ha determinato l'adozione di misure più ingenti nel campo della sicurezza e salute sul lavoro, dell'assistenza medica e del sostegno ai soggetti più deboli, oltre che, come noto, il ricorso a forme di lavoro agile e flessibilità oraria. Fra i pochi che ne danno già conto, v. Maino F., Razetti F., *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19. Iniziative di welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale avviate nella “fase 1”*: rischi e opportunità, in *Percorsi di Secondo Welfare*, Centro Studi Einaudi, Torino, giugno 2020.

<sup>247</sup> Così CGIL, CISL, UIL, *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per uno sviluppo economico fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*, 14 gennaio 2016, pp. 12-13. Come avremo modo di approfondire, si tratta di un documento programmatico unitario redatto dalle sigle sindacali maggiormente rappresentative, allo scopo di rafforzare l'intervento della contrattazione nazionale in diversi campi, in luogo del proliferare di accordi e forme unilaterali di *welfare* promosse in via esclusiva dalle imprese. Al documento sono seguiti, dapprima nel 2016 e poi nel 2018, due accordi

La circostanza è indubbiamente frutto della rinnovata stagione di promozione della contrattazione collettiva, inaugurata dal legislatore a partire dalla Legge di Stabilità del 2016<sup>248</sup>, (favorito interventi contrattuali) con la quale si è inteso offrire, per il tramite di misure fiscali incentivanti, maggiori possibilità di intervento alle parti sociali, in direzione partecipativa e non conflittuale<sup>249</sup>: sebbene l'autonomia collettiva rivestisse, sin dalle origini del sistema contrattuale, un ruolo di primo rilievo nella determinazione delle dinamiche salariali, la presa esercitata dalle cornice regolativa nazionale ha determinato un radicale mutamento della natura dei servizi integrativi offerti e, soprattutto, delle logiche e degli obiettivi di politica economica e sociale ad essi sottesi<sup>250</sup>.

Secondo parte della dottrina, l'inclusione del *welfare* tra gli ambiti prioritari di intervento della contrattazione collettiva aggiunge un tassello importante alla più ampia riflessione delle parti sociali sulla necessaria universalità del benessere sociale, a fronte dell'esigenza di garantire più ampia copertura e maggiore inclusività alle regolamentazioni contrattate a livello aziendale: a questo scopo, la negoziazione collettiva non si pone più (solamente) come fonte di rinvio, ma getta le basi di un modello unificante, in grado di fornire, pur nell'estrema differenziazione delle regolamentazioni, uno schema standardizzato di accordo a tutte le sedi periferiche di applicazione<sup>251</sup>.

---

interconfederali siglati da Confindustria, CGIL, CISL e UIL, oltre che numerosi contratti siglati nel settore dell'industria, del commercio e dell'artigianato. I testi completi dei due accordi sono reperibili rispettivamente agli indirizzi <https://www.uil.it/documents/AI%20detassazione%20firmato%2014%2007%202016.pdf> e <https://www.confindustriasr.it/public/allegati/Patto%20della%20fabbrica.pdf>. Sul punto, vedi il commento di Ambra M. C., *Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale*, in *RPS*, 1, 2016, pp. 197-211;

<sup>248</sup> Cfr. Ambra M.C., Carrieri M., *La crescente interdipendenza fra contrattazione e welfare*, in *Quaderni di Sviluppo e Organizzazione*, ottobre/novembre 2017, pp. 59-71.

<sup>249</sup> Così Alvino I., *Le nuove fonti di disciplina del welfare aziendale: dalla erogazione unilaterale al welfare negoziale. Il sostegno alla contrattazione di secondo livello*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciovino S., Romei R., *Il welfare aziendale. Una prospettiva giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 119-130.

<sup>250</sup> V. Ponzellini A.M., Riva E., Scippa E., *Il welfare aziendale: evidenze dalla contrattazione*, in *QRS*, 3, 2015, pp. 145-166, 158.

<sup>251</sup> Cfr. Comandè D., *Misure di welfare e contrattazione collettiva di categoria*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciovino S., Romei R., *Il welfare aziendale. Una prospettiva giuridica, op. cit.*, pp. 205-234, 211. Dello stesso avviso, Squeglia M., *La "previdenza contrattuale", un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, Torino, 2014, 10.

Sulla scorta di tali obiettivi, sempre più numerose sono state le occasioni di confronto e dialogo fra le parti sociali che si sono concluse con l'adozione di specifiche previsioni dedicate al *welfare*: i dati più aggiornati mostrano come la platea dei destinatari dei servizi di *welfare* sia notevolmente aumentata negli ultimi anni, arrivando a circa 2 milioni e mezzo di lavoratori dipendenti, più del 17 per cento della popolazione attiva del nostro Paese, per un numero complessivo di aziende coperte pari a 166.011<sup>252</sup>.

A titolo meramente esemplificativo, è utile passare in rassegna i principali contratti collettivi nazionali di categoria stipulati o sottoposti a rinnovo nel triennio oggetto di studio.

Spicca, per originalità e accuratezza dei contenuti, l'accordo di rinnovo del CCNL del settore Chimico- farmaceutico (industria), varato dalle parti sociali il 19 luglio 2018, con decorrenza dal 1° gennaio 2019 al 30 giugno 2022: nel testo, le previsioni relative al *welfare* contrattuale sono inserite all'interno del paragrafo dedicato alla responsabilità sociale dell'impresa, con il quale si è inteso *valorizzare l'impegno di tutti i soggetti coinvolti [...] ad integrare i temi sociali, etici e ambientali nelle proprie attività e nei rapporti interni ed esterni, operando responsabilmente con la consapevolezza dei propri diritti e doveri*<sup>253</sup>. La collocazione sistematica dell'istituto riflette l'intenzione delle parti di attribuire alle iniziative a sostegno dei lavoratori e delle loro famiglie una particolare "*rilevanza sociale*", che rispecchi i bisogni individuali dei beneficiari, ma sappia, al contempo, rispondere anche alle "*riconosciute esigenze della collettività*": in questo quadro, la contrattazione collettiva

---

<sup>252</sup> I dati sono disponibili sulla pagina del CNEL, all'indirizzo <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>. Il database di riferimento contiene tutti gli accordi collettivi nazionali del lavoro legalmente riconosciuti e stipulati a partire dal 1990. L'indagine in oggetto si è focalizzata sugli accordi collettivi stipulati dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2019 nel settore privato, sia in corso di validità sia scaduti. V. Barazzetta E., Santoni V., *Welfare aziendale e contrattazione: sfide e opportunità per le parti sociali*, in *Quarto Rapporto sul secondo welfare*, op. cit., 93-116;

<sup>253</sup> Art. 58, CCNL Settore Chimico-Farmaceutico industria, Luglio 2018. Il testo integrale dell'accordo è reperibile al link [https://www.fedaiisf.it/wp-content/uploads/2018/07/Rinnovo-CCNL-2019-2022-FILCTEM\\_FEMCA\\_UILTEC.pdf](https://www.fedaiisf.it/wp-content/uploads/2018/07/Rinnovo-CCNL-2019-2022-FILCTEM_FEMCA_UILTEC.pdf)

di livello nazionale resta al centro delle scelte di gestione e indirizzo, delimitando il campo della contrattazione di secondo livello agli ambiti espressamente individuati<sup>254</sup>.

Significativa è, inoltre, la previsione del CCNL Case di Cura e Servizi Assistenziali e Socio Sanitari valido a partire dal 1° gennaio 2018 fino al 31 dicembre 2020, il quale stabilisce che le aziende dovranno erogare annualmente ai loro collaboratori 200 euro sotto forma di servizi e beni in natura, fra i quali figurano opere con finalità sociale e prestazioni di carattere sanitario, iniziative di educazione ed istruzione, buoni acquisto per il tempo libero, abbonamenti per il trasporto pubblico e prestazioni di previdenza complementare<sup>255</sup>.

Contengono, altresì, specifiche previsioni dedicate al *welfare* contrattuale anche i CCNL conclusi nel settore orafi, argentieri e gioiellieri<sup>256</sup>, il CCNL del settore

---

<sup>254</sup> Gli specifici ambiti di intervento della contrattazione di secondo livello sono individuati nei successivi artt. 60, 61 e 62 e nelle linee guida in calce ad essi. Figurano misure a sostegno del reddito e della disoccupazione, modalità alternative di svolgimento della prestazione (telelavoro/*smartworking*), iniziative di accompagnamento al lavoro, formazione professionale, tutoring e orientamento, sostegno ai disabili, convenzioni e aiuti economici per figli, sostegno allo studio, iniziative per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro, fondi di assistenza sanitaria e previdenza complementare. Di rilievo la possibilità di utilizzo delle risorse per la riduzione degli orari di lavoro, in un'ottica volta a ridisegnare il rapporto tra vita e lavoro e favorire i bisogni di conciliazione del lavoratore e della sua famiglia. Cfr. il commento di Arlotti M., *Fra Scilla e Cariddi. Le sfide del welfare occupazionale per la contrattazione collettiva*, in *Politiche Sociali*, 3, 2018, pp. 442-448, 447;

<sup>255</sup> Cfr. artt. 167, 168 e 169 del CCNL Case di Cura e Servizi Assistenziali, i quali espressamente prevedono una quota pari al valore minimo annuo di 200,00 euro da riconoscere a tutti i lavoratori in forza, indipendentemente dalla loro categoria e dal tipo di contratto di lavoro subordinato sottoscritto, ad esclusione di tirocinanti o stagisti e lavoratori in aspettativa non retribuita. La quota, definita dal contratto, si cumula alle prestazioni di *welfare* aziendale implementate dalle singole aziende e all'eventuale conversione del premio di risultato, previsto dagli Accordi di secondo livello a norma dell'art. 1, comma 187, L. 208/2015. Il documento integrale è reperibile all'indirizzo <https://cisalterziario.it/wp-content/uploads/2018/09/CCNL-CASE-DI-CURA.pdf>;

<sup>256</sup> Il contratto, scaduto nel mese di giugno 2020, è in fase di rinnovo. La quota stabilita per l'acquisto di servizi di *welfare* integrativo aumenta per ogni anno di vigenza del contratto: dai 100 euro del 2018, ai 150 del 2019 fino ai 200 euro del 2020. Il testo integrale è consultabile al link [https://www.fiom-cgil.it/net/attachments/article/4265/17\\_05\\_18-sintesiCCNL\\_Federorafi.pdf](https://www.fiom-cgil.it/net/attachments/article/4265/17_05_18-sintesiCCNL_Federorafi.pdf)

Telecomunicazioni<sup>257</sup> e il CCNL FIPE (pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo)<sup>258</sup>.

In ultimo, giova segnalare che, nell'ultima tornata di rinnovi contrattuali, altri nove CCNL hanno introdotto quote di *welfare* aziendale, fra i quali un ruolo strategico, in termini di copertura e offerta, assumono i contratti stipulati per il settore logistica, trasporto merci e spedizioni, per il commercio e per le imprese della distribuzione cooperativa del terziario<sup>259</sup>.

Fra i contratti di categoria in attesa di rinnovo<sup>260</sup>, un caso paradigmatico è certamente quello del settore metalmeccanico, ove si registra il maggior numero di lavoratori interessati da misure di *welfare* contrattato, per una copertura complessiva di oltre la metà degli addetti totali e circa un terzo delle imprese del territorio italiano. Tale settore, ha rappresentato, a partire dal 2016, *il centro propulsore di una nuova stagione di rinnovi*<sup>261</sup>, in ragione della stipulazione di un contratto pilota dai contenuti fortemente innovativi, seppure largamente discussi<sup>262</sup>. Il testo, siglato dopo l'entrata

---

<sup>257</sup> A decorrere dal 1° luglio 2018, la quota destinata al *welfare* è pari a 120 euro per ogni dipendente, eventualmente destinabile al fondo di previdenza complementare del settore. La previsione è stata confermata per le annualità seguenti, fino alla scadenza prevista per il 31 dicembre 2021. Il testo integrale è accessibile all'indirizzo [https://secondowelfare.it/edt/file/Accordo-di-Programma-CCNL-TLC-23-novembre-2017\(1\).pdf](https://secondowelfare.it/edt/file/Accordo-di-Programma-CCNL-TLC-23-novembre-2017(1).pdf)

<sup>258</sup> Il contratto impone la definizione di un accordo integrativo tra le parti sociali sul Premio di Risultato da stipulare fra il 2018 e il 2021 e, in mancanza di tale accordo, l'erogazione di un elemento economico di garanzia di 140 euro destinabile a servizi di *welfare* aziendale. V. Chiriatti A., *Nuova guida per la contrattazione di secondo livello e il welfare*, in Mixer, 324, marzo 2020, p.24-25.

<sup>259</sup> Offre una panoramica dei contratti rinnovati da settembre 2019 a settembre 2020 Santoni V., *Il welfare nella contrattazione collettiva: un fenomeno ancora in crescita*, indagine condotta per Percorsi di Secondo Welfare il 21 settembre 2020, consultabile all'indirizzo <https://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/il-welfare-nella-contrattazione-collettiva-un-fenomeno-ancora-crescita.html>

<sup>260</sup> Si segnalano, in particolare, il CCNL del settore Tessile-abbigliamento-moda, scaduto il 31 marzo 2020 e in attesa di rinnovo. La piattaforma varata per l'avvio delle trattative ha portato alla redazione di un testo di intesa provvisorio, nel emerge la volontà delle parti di ridefinire le modalità di gestione delle quote di *welfare* aziendale, incrementarne l'importo e favorire l'informazione dei dipendenti interessati. Il testo integrale dell'intesa è consultabile all'indirizzo [http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/06/200622\\_Fulc-301-all-1\\_PIAATTAFORMA-RINNOVO-CCNL-Tessile-Abbi-1.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/06/200622_Fulc-301-all-1_PIAATTAFORMA-RINNOVO-CCNL-Tessile-Abbi-1.pdf)

<sup>261</sup> Così Comandè D., *Il nuovo welfare contrattuale nei negoziati collettivi nazionali: stato dell'arte e criticità*, in RDSS, 4, 2017, pp. 821-842, 836

<sup>262</sup> Come si avrà modo di approfondire *infra*, in dottrina il dibattito si è mosso fra i sostenitori di un approccio "ottimistico", incentrato sul carattere rivoluzionario del CCNL in esame e sul recupero della sua storica funzione di garanzia, e chi invece, con occhio più critico, ha messo in luce le distorsioni sistemiche generate dalla natura "consumeristica" dei servizi esigibili e dalle concrete modalità di

in vigore della Legge di stabilità per il quadriennio 2016-2019, ha previsto all'art. 17, Sez. IV, Titolo IV, la corresponsione di una somma sostitutiva degli incrementi retributivi da spendere in servizi di *welfare*, di importo crescente nelle tre annualità, per un totale di prestazioni garantite nel periodo di vigenza pari a 450 euro per singolo lavoratore dipendente<sup>263</sup>.

L'ampio ventaglio di beni e prestazioni esigibili, puntualmente individuato negli allegati in calce al contratto, conferma, da un lato, l'intenzione delle parti sociali di estendere, quanto più possibile, l'offerta "individualizzata" di servizi, secondo uno schema di gestione accentrata variamente adattabile alle esigenze dei contesti produttivi e delle singole imprese<sup>264</sup>. Per altro verso, tuttavia, tale scelta rischia di rivelarsi rischiosa, poiché in grado di sollevare non poche difficoltà nella gestione concreta e nel monitoraggio delle erogazioni da parte delle singole aziende, oltre che

---

gestione delle erogazioni operate dalle singole aziende. V. Maresca A., *Il rinnovo(ament) o del contratto collettivo dei meccanici: c'è ancora un futuro per il contratto collettivo nazionale di categoria*, in *DLRI*, 2017, 155, pp. 709-728; Del Punta R., *Un rinnovo di respiro strategico*, *Ipsos Quotidiano*, 17 dicembre 2016. *Contra* Bavaro V., *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *DLRI*, 156, 2017, 4, pp. 729-742; Caruso B., *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale. Nuove strategie di gestione del lavoro o neoconsumismo?* in *RIDL*, 3, 2018, pp. 369-388.

<sup>263</sup> Il CCNL Metalmeccanici 2016, ora in fase di rinnovo, ha previsto interventi crescenti a decorrere dal 1° giugno 2017 a carico di tutte le aziende iscritte per un massimo di 100 euro nel 2017, 150 euro nel 2018 e 200 euro nel 2019. In più, è previsto un aumento della quota di contribuzione a carico dell'impresa sia per il fondo previdenziale sia per quello sanitario. Con un ritardo di quasi un anno, le trattative per il rinnovo sono di recente riprese, pure con notevoli difficoltà, con la creazione di una piattaforma unitaria, nella quale sono stati definiti gli assi portanti del nuovo testo, in via di prossima approvazione: l'ultima versione vede al centro della trattativa temi quali la sicurezza sul lavoro e la gestione delle emergenze, l'attuazione dei diritti di partecipazione e il miglioramento delle relazioni industriali, gli aumenti salariali e degli importi destinati all'erogazione di servizi di *welfare*. L'ultimo incontro, tenutosi il 7 ottobre 2020, ha tuttavia segnato una battuta d'arresto nelle trattative, dovuta alla divergenza di posizioni fra le organizzazioni sindacali e quelle datoriali, ad oggi irrisolte. Cfr. in proposito <https://www.fiom-cgil.it/net/index.php/comunicazione/stampa-e-relazioni-esterne/7913-metalmeccanici-re-david-fiom-oggi-molti-scioperi-spontanei-per-il-contratto-nazionale>. Comunicati stampa aggiornati sono reperibili di volta in volta sui siti internet delle associazioni di categoria coinvolte.

<sup>264</sup> Le aree di intervento sono fin troppo eterogenee e comprendono iniziative di educazione e istruzione, attività ludico-ricreative, di culto e confessionali, servizi di assistenza sociale domiciliare e non, assistenza sanitaria e consulenze psicologiche, sostegno economici per la cura e l'istruzione dei figli dall'età prescolare al periodo post-universitario, centri estivi, ludoteche, buoni spesa e servizi di trasporto collettivo.

legittimare un ricorso incontrollato a strumenti “consumeristici” che esulano dalla finalità sociale del *welfare* integrativo<sup>265</sup>.

Al netto di valutazioni di merito, ciò che è appare evidente è che le peculiarità metodologiche e contenutistiche che caratterizzano il contratto nazionale dei metalmeccanici abbiano aperto una frattura nel sistema di relazioni industriali italiano, ricomponendo i centri nevralgici della contrattazione attorno a temi fin ora inediti e stimolando una riflessione guidata e simultanea in tutti i settori produttivi: ad un atteggiamento di iniziale e generalizzata sfiducia dei sindacati nazionali, che faticavano ad assecondare le spinte provenienti dalle *élite* industriali più all'avanguardia, si è via via sostituito un approccio più costruttivo che, pur in assenza di esplicite strategie di sostegno, si armonizza, e in alcuni casi traina le buone pratiche realizzate a livello decentrato.

Accanto al pilastro categoriale, è andato irrobustendosi il *welfare* cd. decentrato o di prossimità, ovvero l'offerta di somme, beni e prestazioni ai lavoratori in ragione di accordi conclusi a livello territoriale o aziendale. Difatti, nonostante l'universo negoziale continui a ravvisare nel contratto nazionale di categoria il suo naturale centro di gravità, l'esperienza diffusa conferma che l'ambito decentrato “[...] è il più adatto alla proliferazione di nuove forme di welfare, perché capace di introiettare le esigenze dei dipendenti nei rapporti con le condizioni di lavoro e con gli ambiti della sfera privata che da queste sono influenzate”<sup>266</sup>.

Eppure, al di là della carica evocativa che si è soliti attribuire alle concrete prassi di impresa e agli schemi negoziali perpetrati a livello territoriale, risulta difficile intercettare le reali dimensioni del fenomeno, in ragione dell'impossibilità di servirsi di dati precisi e parametri di riferimento omogenei.

In proposito, vi è stato chi ha parlato di “*contrattazione a densità variabile*”, ad indicare le asimmetrie che si è soliti registrare nell'enorme varietà di accordi negoziali

---

<sup>265</sup> Cfr. Comandè D., *Misure di welfare e contrattazione collettiva di categoria*, op.cit., 228;

<sup>266</sup> Così Treu T., *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, IPSOA, Milano, 6;

e prassi che popolano la “*via accidentata del welfare di secondo livello*”<sup>267</sup>. In effetti, l’indagine statistica restituisce dati tutt’altro che univoci che, a differenza di quanto accade per la contrattazione nazionale, rendono vano qualsiasi tentativo di mappatura completa.

Oltretutto, non è infrequente che si tratti di ricerche ad adesione volontaria, in cui sono le stesse imprese a fornire i dati richiesti riguardanti le iniziative implementate – numero e tipologia di dipendenti interessati, fattispecie e consistenza dell’intervento, motivazioni alla base della scelta effettuata e così via – rendendo, dunque, ancor più problematico, verificare a monte l’aderenza al dato reale e l’effettiva rappresentatività del campione analizzato.

Sulla base di queste premesse, è, perciò, necessario limitarsi, quantomeno ai fini di una prima stima, alle indagini statistiche a campione condotte da organismi istituzionali e osservatori sindacali e datoriali, che pure restituiscono, in linea generale, alcune direttive di fondo della contrattazione di secondo livello.

Partendo dai contratti depositati periodicamente per via telematica nel *database* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le elaborazioni attestano, per l’annualità in corso, la presenza di 11.329 contratti attivi, di cui 8.577 di matrice aziendale e 2.752 di matrice territoriale: di questi 8.804 si propongono di raggiungere obiettivi di produttività, 6.647 di redditività, 5.185 di qualità, mentre 1.318 prevedono un piano di partecipazione. Sul totale analizzato, 6.455 contratti prevedono misure di *welfare* aziendale, circa il 57 per cento, a fronte del 46,1 per cento registrato nel 2018<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> Così si esprime De Sario B. *Il welfare aziendale tra pubblico, privato e iniziativa delle parti sociali*, *op.cit.*, 23;

<sup>268</sup> V. Report del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per il monitoraggio dei contratti depositati alla data del 14 settembre 2020, a seguito del Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016. Documento accessibile dalla pagina <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20sui%20Premi%20di%20Produttivit%c3%a0%20al%2014%20settembre%202020/Report-monitoraggio-deposito-contratti-settembre-2020.pdf>. Annualmente, è poi disponibile una rielaborazione ad opera di CNEL dei dati contenuti nel database del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali: l’ultima versione del Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva, datata 7 dicembre 2019, è reperibile all’indirizzo [https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/MercatoDeLavoro/Rapporti/MERCATO%20DEL%20LAVORO%202019\\_07dicembre2019\\_DEFINITIVO.pdf?ver=2019-12-11-153415-647;](https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/MercatoDeLavoro/Rapporti/MERCATO%20DEL%20LAVORO%202019_07dicembre2019_DEFINITIVO.pdf?ver=2019-12-11-153415-647;)

Il *trend* in crescita è confermato anche dall'ultimo rapporto elaborato dal Centro Studi di Confindustria, su un campione di 4.096 aziende associate per un totale di circa 780.000 lavoratori interessati: secondo la rilevazione, circa il 60 per cento delle imprese analizzate mette attualmente a disposizione dei propri dipendenti non dirigenti almeno un servizio di *welfare* fra quelli ritenuti significativi. Dal 2017, inoltre, prescindendo dalle differenze esistenti fra i *cluster* dimensionali, produttivi e territoriali analizzati, si registra un incremento generalizzato di contratti che prevedono la conversione del premio di produttività in servizi di *welfare*, con aumenti rispetto agli anni precedenti che oscillano tra gli 1 e i 2 punti percentuali<sup>269</sup>.

La circostanza è, altresì, suffragata dagli studi condotti dalle confederazioni sindacali maggioritarie, attraverso i diversi osservatori contrattuali di settore, dai quali emerge una rinnovata attenzione delle parti sociali per la regolamentazione e lo sviluppo del *welfare* decentrato.

In particolare, il quinto Rapporto OCSEL sulla contrattazione di secondo livello a cura del Dipartimento lavoro, formazione, contrattazione e bilateralità di CISL, riporta un aumento rilevante della contrattazione in materia di *welfare*, che passa dal 23 per cento del 2016 al 38 per cento del 2018<sup>270</sup>; allo stesso modo il Secondo Rapporto sulla contrattazione di secondo livello curato da CGIL registra, nel periodo compreso fra il 2017 e il 2019, un numero di contratti comprensivi di clausole di *welfare* integrativo pari al 30, 8 per cento del totale dei testi analizzati, a fronte del 27,2 per cento del biennio 2015-2017<sup>271</sup>.

---

<sup>269</sup> Il Centro Studi Confindustria (CSC) è un osservatorio di ricerca interno che analizza le tendenze dell'economia ed elabora proposte di politica economica per favorire una maggiore crescita del PIL, dell'occupazione, e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL. Ogni anno, fra i temi d'analisi, è presente un report sul mercato del lavoro che analizza anche le forme premiali e il *welfare* aziendale delle imprese associate. Il più recente, riferito al 2019, è reperibile al link <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/valutazione-delle-politiche-pubbliche/tutti/dettaglio/Indagine-Confindustria-sul-lavoro-2019>.

<sup>270</sup> Osservatorio Contrattazione OCSEL, "*Il lavoro cambia....la contrattazione costruisce le risposte*", Quinto Rapporto sulla contrattazione di secondo livello, a cura di Luigi Sbarra reperibile al link <https://www.cisl.it/attachments/article/14690/Rapporto-OCSEL-20172018.pdf>, Dicembre 2019;

<sup>271</sup> Secondo rapporto sulla contrattazione di 2° livello, a cura di Cgil nazionale e la Fondazione Giuseppe Di Vittorio, reperibile al link [http://www.cgil.it/admin\\_nv47t8g34/wp-content/uploads/2020/01/Cgil-Fdv\\_Secondo-Report-contrattazione-secondo-livello\\_17gen-edit.pdf](http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2020/01/Cgil-Fdv_Secondo-Report-contrattazione-secondo-livello_17gen-edit.pdf), Gennaio 2020;

Per quanto concerne la natura degli interventi di *welfare*, un dato che accomuna le indagini condotte è la progressiva estensione del paniere dei beni e dei servizi offerti dalle aziende, tradizionalmente limitato al campo della previdenza complementare e della sanità integrativa e gestito prevalentemente con gli strumenti messi a disposizione dalla bilateralità. Sebbene restino due delle aree di maggiore interesse per imprese e lavoratori<sup>272</sup>, nell'ultimo biennio, accanto ad esse sono andate fiorendo voci aggiuntive, quale riflesso della mutata composizione dei bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie.

L'area che ha registrato il più alto tasso di iniziativa, in crescita di quasi 10 punti percentuali nel 2019, è quella relativa alla sicurezza sul lavoro e alla prevenzione degli incidenti, nella quale, oltre agli adempimenti obbligatori, si registra un incremento delle attività educative e formative, nell'adozione di codici di comportamento e nell'ottenimento di certificazioni volontarie.

Inoltre, un sensibile incremento ha riguardato l'area della conciliazione vita-lavoro e degli interventi a sostegno della genitorialità: in questo campo, le iniziative più diffuse concernono la flessibilità oraria, la fruizione di permessi aggiuntivi e il lavoro a distanza (telelavoro e *smart working*) che, durante la pandemia da Covid-19 ha interessato quasi la metà delle imprese italiane<sup>273</sup>. Cresce l'iniziativa aziendale anche nell'area del sostegno all'istruzione di figli e familiari, attraverso l'erogazione di rimborsi per libri di testo, materiale didattico, viaggi di istruzione e spese

---

<sup>272</sup> Ciascuno dei rapporti analizzati mostra, nell'ultimo biennio, una leggera flessione nel ricorso alle prestazioni previdenziali e sanitarie (di 1 o 2 punti percentuali), sebbene si tratti, in ogni caso, di servizi ad ampia diffusione, con una percentuale che va dal 30 all' 80 per cento dei contratti considerati, a seconda del settore produttivo, della dimensione dell'azienda e della presenza di specifici fondi di categoria. A titolo di esempio, in una grande industria del settore metalmeccanico il ricorso alla previdenza complementare e alla sanità integrativa si attesta rispettivamente attorno all'81,5 per cento e al 75,6 per cento. V. Nota 14/2019, Centro Studi di Confindustria "*Indagine sulle politiche pubbliche*".

<sup>273</sup> Si tratta, come è evidente, di un dato falsato dalla contingenza che, da marzo 2020, ha spinto quasi 8 milioni di lavoratori ad adottare modalità di lavoro alternative a distanza (telelavoro e *smartworking*). Se prima dell'emergenza sanitaria solo 500mila persone lavoravano stabilmente da remoto, ad oggi i numeri sono in crescita costante, considerato, da un lato, il permanere delle condizioni di insicurezza legate alla diffusione del virus, e, dall'altro, il favore espresso dai datori di lavoro e, in talune circostanze, dai lavoratori alla prosecuzione della prassi anche oltre la fine dell'emergenza. Vedi sul punto l'indagine promossa da CGIL e Fondazione di Vittorio il 20 aprile 2020, reperibile all'indirizzo <https://www.fondazionedivittorio.it/it/quando-lavorare-casa%C3%A8-smart>

universitarie, oltre che nel *welfare* allargato alla comunità, in cui spiccano progetti di volontariato, donazioni (monetarie e in natura) e iniziative di accoglienza che, nel corso dell'emergenza sanitaria, hanno visto molte imprese rendersi protagoniste di un inedito gioco sociale, accanto ad operatori e volontari del terzo settore<sup>274</sup>.

Consistente, sebbene in linea con i valori registrati nel 2019, il ricorso a strumenti a sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori, fra cui spiccano i *flexible benefits* cosiddetti compensativi, perché corrisposti a copertura di spese altrimenti poste integralmente a carico dei lavoratori. Gli interventi attuati con maggiore frequenza riguardano il sostegno alle spese per i pasti, soprattutto con la somministrazione di vitto aziendale e l'erogazione di *ticket restaurant* aggiuntivi, e per il trasporto, attraverso i buoni benzina e il rimborso degli abbonamenti ai mezzi pubblici, nonché la previsione di un "carrello della spesa", fruibile attraverso *voucher* erogati da esercizi commerciali convenzionati.

Ancora limitati restano gli interventi a sostegno della non autosufficienza e della disabilità, settore nel quale, invece, il bisogno di cura è crescente, considerato il progressivo invecchiamento della popolazione e le carenze registrate nei servizi di supporto pubblico<sup>275</sup>.

---

<sup>274</sup> A titolo esemplificativo si vedano le esperienze riportate in Santoni V., *Il ruolo sociale delle imprese nei momenti difficili: il welfare aziendale ai tempi del Coronavirus*, in *Percorsi di secondo welfare*, rivista digitale, Centro Studi Einaudi, 7 aprile 2020;

<sup>275</sup> Sul punto molti autori hanno messo in luce la miopia istituzionale che ha caratterizzato le politiche pubbliche dell'ultimo ventennio, a partire dalla l. n. 328 del 2000, la cui applicazione, pur nell'iniziale enfasi degli operatori, si è in realtà rivelata fallimentare sotto svariati punti di vista. Ad onor del vero, va ricordato che nel 2019, a riprova dell'attualità e della criticità del tema, è stato approvato il Piano triennale per la non autosufficienza, nel quale è prevista l'istituzione di uno specifico Fondo per la disabilità e la non autosufficienza, con una dotazione pari a 50 milioni di euro per l'anno 2020, a 200 milioni di euro per l'anno 2021, a 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022. Sul punto v. 6° rapporto a cura di NNA Network *Non Autosufficienza, L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Il tempo delle risposte*, 2017/2018 reperibile all'indirizzo [https://www.luoghicura.it/wp-content/uploads/2017/12/NNA\\_2017\\_6%C2%B0\\_Rapporto.pdf](https://www.luoghicura.it/wp-content/uploads/2017/12/NNA_2017_6%C2%B0_Rapporto.pdf) e i commenti di Rocco G., *Disabilità e non autosufficienza: un nuovo fondo si affianca al welfare aziendale*, in *Ipsos Quotidiano, Speciale Legge di Bilancio 2020*; Arlotti M., Parma A., Ranci C., *Politiche di LTC e disuguaglianze nel caso italiano: evidenze empiriche e ipotesi di riforma*, in *Politiche Sociali*, 1, 2020, pp. 125-148; Arlotti M., *Mancata "ricalibratura" o "retrenchment"? Gli sviluppi delle politiche di tutela per gli anziani non autosufficienti nel caso italiano*, Paper for the ESPANET Conference "Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica", Università della Calabria, Rende, 19 - 21 Settembre 2013.

L'ultimo elemento che emerge con chiarezza dagli studi considerati è l'eterogeneità del fenomeno oggetto di indagine e l'impossibilità di fornirne un'interpretazione univoca ed omnicomprensiva.

Al di là del dato macroscopico, infatti, ognuno dei rapporti analizzati mette in luce l'estrema variabilità del *welfare* di secondo livello e il suo diverso grado di penetrazione nel tessuto produttivo italiano. In questo senso, se il *welfare* contrattuale di categoria ha saputo configurarsi negli anni attraverso forme di *governance* autonome, impiegate su dinamiche negoziali più solide e generalizzate, il *welfare* decentrato si presenta ancora come una realtà pulviscolare, in larga parte composta da prassi *fai da te* delle quali risulta difficile comprendere l'effettiva diffusione e il concreto impatto, soprattutto in considerazione dell'elevata difformità che ne caratterizza l'applicazione.

Le linee di frammentazione si snodano lungo tre direttrici principali<sup>276</sup>: da un punto di vista *territoriale*, le regioni del Nord Italia presentano, in generale, livelli di attività e tassi di iniziativa più elevati rispetto a quelle del Centro e del Sud, pur con le dovute precisazioni<sup>277</sup>. Disaggregando i dati per Regione, emerge, inoltre, che oltre la metà dei contratti si addensa in due Regioni del Nord, la Lombardia e l'Emilia-Romagna, in cui – aggiungendo il Veneto – si colloca la maggior parte delle imprese di dimensioni rilevanti. La diversa distribuzione geografica è, per l'appunto, giustificata dalla maggiore presenza, nei territori settentrionali, di grandi e grandissime imprese, spesso di rilevanza internazionale, per le quali, oltre ad una maggiore

---

<sup>276</sup> Va specificato che si tratta di una ricostruzione orientativa che, per molti versi, ricalca quella relativa alla diffusione della contrattazione collettiva aziendale: i dati, in effetti, sono pressoché simili ma, sebbene sia presente un nesso fra questa e la maggiore incidenza del *welfare* aziendale, bisogna tener conto che l'attivazione di iniziative di *welfare* aziendale è connessa anche all'iniziativa autonoma delle singole imprese, nonché, nel caso delle piccole e piccolissime imprese, alla realizzazione di vere e proprie "reti", che agiscono come un soggetto unico. In questo senso, quindi, nella realtà dei fatti la netta distinzione territoriale e dimensionale sfuma in favore di una diffusione del fenomeno "pulviscolare" e meno concentrata in singoli contesti nazionali.

<sup>277</sup> Sebbene il Sud, e in particolar modo le isole, siano contraddistinti da un generale ritardo nell'attivazione di misure di *welfare* territoriale e aziendale, vi sono settori nei quali spicca l'iniziativa di micro e piccole imprese meridionali. Queste, ad esempio, si distinguono nell'inclusione sociale e sostegno ai soggetti deboli e nelle iniziative di *welfare* allargate alla comunità esterna, ambiti nei quali superano spesso la media nazionale e le regioni del Centro e del Nord. V. Rapporto *Welfare Index PMI 2020*, cit., pp.126-127.

disponibilità in termini di massa critica iniziale, un fattore di successo è rappresentato dagli elevati livelli di conoscenza degli strumenti tecnici e normativi a disposizione, oltre che dall'esperienza nella gestione del fenomeno, spesso facilitata dall'affiancamento a figure professionali specializzate<sup>278</sup>.

Di qui, emerge un secondo elemento di disuguaglianza, individuato trasversalmente dalle indagini analizzate nella *classe dimensionale* dell'impresa<sup>279</sup>: in linea generale, circa la metà degli accordi sottoscritti in realtà con più di 1.000 addetti contiene previsioni riguardanti il *welfare*; la percentuale arriva al 45 per cento nelle aziende con un numero di dipendenti compreso tra i 250 e i 999 e decresce progressivamente nelle imprese di medie (32 %), piccole (21 %) e piccolissime dimensioni (15 %)<sup>280</sup>.

Inoltre, l'impresa medio-grande sembra rappresentare un *ambiente contrattuale* ideale per l'attecchimento di pratiche di *welfare* negoziato, perché caratterizzato, nella maggior parte dei casi, da una presenza sindacale più consistente e da dinamiche

---

<sup>278</sup> La circostanza non è di poco momento se si considera che il 42,3 per cento delle piccole e medie imprese conserva dubbi circa la praticabilità delle iniziative di *welfare*, in ragione di una carente o assente informazione o di un'aprioristica mancanza di interesse: sebbene i numeri siano in crescita, i lavoratori che dichiarano di avere una conoscenza specifica del *welfare* aziendale sono circa il 22,9 per cento, per la maggior parte dirigenti e direttivi, e ciò ha innegabili conseguenze sulle sperimentazioni avviate e sul complesso delle risorse investite e, di conseguenza, sull'omogenea diffusione del *welfare* aziendale. V. sul punto i dati raccolti dal Rapporto *Welfare Index PMI 2020*, cit., pp. 52-53 e le suggestioni di Arletti L., *Dal welfare aziendale al welfare territoriale. Fare rete tra imprese per un nuovo modello di welfare*, WP-2WEL, *Gli Annali, Percorsi di Secondo Welfare*, Centro di ricerca Luigi Einaudi, 2,18, pp.1-40,8.

<sup>279</sup> I diversi criteri di individuazione delle imprese sono stati adeguati alla normativa europea, per il tramite del D.M. 18 aprile 2005, in G.U. 12 ottobre 2005, in attuazione della Raccomandazione 2003/361/CE. Ai sensi della predetta norma si considera *micro impresa* un'azienda con meno di 10 occupanti e fatturato o bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro, *piccola impresa* un'azienda da 10 a 49 occupanti e fatturato o bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro, *media impresa* un'azienda da 50 a 249 occupanti e fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro e un bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro e *grande impresa* un'azienda oltre i 249 occupanti e con fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro e bilancio annuo superiore a 43 milioni di euro. La categoria della grandissima impresa (oltre i 999 occupanti) è stata elaborata dagli interpreti a fini di ricerca, per distinguerle dalle grandi, con le quali, spesso, si registrano differenze di fatturato e investimento notevoli.

<sup>280</sup> Non è da sottovalutare, inoltre, l'impatto che l'emergenza sanitaria ha avuto sul tessuto produttivo italiano, con conseguenze particolarmente gravi proprio per le piccole e piccolissime imprese. Difatti, le imprese in gravissima difficoltà e a rischio di chiusura sono il 3-4% delle medio-grandi e delle medie, salgono al 7% tra le piccole e raggiungono l'11,5% tra le microimprese. V. Rapporto *Welfare Index PMI 2020*, cit., pp. 14-15;

partecipative consolidate: in questo senso, i dati sono concordi nell'evidenziare una maggiore frequenza del ricorso a pratiche di *welfare* nelle imprese in cui il sindacato assume un ruolo negoziale di tipo consultivo, cooperativo o gestionale<sup>281</sup>. Stando alle statistiche, seppur presente in tutti i tipi di imprese, l'area tematica "Relazioni sindacali" e "Partecipazione" ricorre in quasi tre quarti delle grandi aziende, circa il 73 per cento del campione analizzato, percentuale sensibilmente al di sopra dei valori registrati per le imprese di minori dimensioni: in queste, previsioni relative al *welfare* integrativo si ritrovano in un quinto degli accordi che prevedono commissioni paritetiche e osservatori e in più della metà di quelli che determinano forme di coinvolgimento e partecipazione<sup>282</sup>. Le forme più diffuse di partecipazione sono rappresentate, oltre che dalla costituzione di organismi bilaterali, dal riconoscimento di diritti di informazione e consultazione, fino ad arrivare, in casi più isolati, a forme avanzate di codecisione e cogestione<sup>283</sup>.

Sul punto, come già evidenziato per gli altri Paesi Europei, emerge un nesso causale fra l'alto tasso di sindacalizzazione e la maggiore diffusione del *welfare* nel contesto aziendale, già evidente con riferimento all'esperienza dei fondi bilaterali<sup>284</sup>, e ancor più saliente in caso di avvio di pratiche concertative e partecipative sui temi legati al *welfare* integrativo.

---

<sup>281</sup> In questi termini Colombo S., *Il ruolo delle organizzazioni sindacali nelle scelte di welfare aziendale*, in *RPS*, 3, 2012, pp. 115-128

<sup>282</sup> V. Secondo rapporto sulla contrattazione di 2° livello, a cura di Cgil nazionale e la Fondazione Giuseppe Di Vittorio, *cit.*, § 4.2, pp. 39-42. Il dato era già stato evidenziato da IRES, Università politecnica delle Marche, *Welfare contrattuale e aziendale*, Rapporto di ricerca, Mimeo, Roma, 2012 con nota di Ascoli U., Mirabile M., Pavolini E., *Dal welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, in *RPS*, 3, 2012, pp. 53-76

<sup>283</sup> Il caso più noto riguarda Luxottica S.p.A, fra le prime aziende a sperimentare servizi di *welfare* per i dipendenti, all'avanguardia su diversi fronti fra i quali, appunto, la partecipazione dei lavoratori e dei rappresentanti sindacali: il 21 giugno 2019, è stato siglato con il Coordinamento Sindacale, costituito dalle organizzazioni di categoria Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil, e con le RSU del Gruppo, il nuovo accordo integrativo aziendale valido fino al 2022 che, fra le tante, introduce previsioni riguardanti la *partecipazione di alto livello* e la *partecipazione diretta e organizzativa*. V., nello specifico, Piccari V., Pigni G., *Tutte le potenzialità del nuovo integrativo Luxottica: partecipazione, flessibilità e welfare*, in *Bollettino ADAPT*, 22 luglio 2019, n. 28.

<sup>284</sup> Cfr. (a cura di) Bellardi L., De Santis G., *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, 2011

Da ultimo, il terzo fattore di differenziazione è rappresentato dal *settore merceologico* di appartenenza delle aziende analizzate: pur nella crescente diffusione del fenomeno in tutti i settori produttivi considerati, si registra una netta prevalenza di iniziative di *welfare* nel comparto industriale e manifatturiero, seguito dal terziario e dal commercio. Al contrario, si registra una forte sottorappresentazione di settori quali logistica e trasporti, energia ed edilizia. Al pari dell'estensione, varia anche la generosità del contributo *welfare* previsto dai diversi settori oggetto di studio, mostrando valori più consistenti nell'area bancaria e assicurativa, con oltre 1600 euro *pro capite* per dipendenti, a fronte dei 380 *pro capite* previsti nel settore Istruzione e Ricerca<sup>285</sup>.

## **2.1. (segue) Considerazioni di sintesi sul caso italiano**

All'esito della ricognizione effettuata, è possibile tracciare delle considerazioni di sintesi, tenendo comunque in conto che, come accennato in apertura, i dati analizzati provengono da indagini quantitative realizzate a campione su un numero limitato di imprese, che poco o nulla hanno da dirci in merito all'effettiva qualità dei servizi implementati e all'impatto, in termini di vantaggio o svantaggio socioeconomico, che tali iniziative producono sui lavoratori e, più in generale, sulla collettività.

Tutto quanto premesso, un dato trasversale di indiscutibile evidenza è rappresentato dalla sempre maggiore diffusione del *welfare* occupazionale e dall'innalzarsi dei tassi di iniziativa delle imprese, anche di quelle medio-piccole, che hanno saputo far fronte alle proprie debolezze strutturali, di ordine economico od organizzativo, ricorrendo a schemi di collaborazione e aggregazione interaziendale più o meno istituzionalizzati<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> Cfr. *Osservatorio Welfare 2020*, a cura di *Easy Welfare Edenred*, 2020, pp. 24-25. Analisi condotta sulla base dei dati raccolti da un *provider* privato con un bacino di utenza di circa 470.000 utenti, al fine di realizzare un monitoraggio periodico sull'andamento dello sviluppo e della diffusione del *welfare* aziendale in Italia. V. nota a margine del report all'indirizzo <https://www.edenred.it/news-ed-eventi/news/osservatorio-easy-welfare-crescita-premi-contratti/#>

<sup>286</sup> V. Zilio Grandi G., *Reti di impresa e diritto del lavoro - la contrattazione collettiva nella rete di imprese: spunti per una efficace implementazione*, in *Giur. It.*, 2017, 6, 1466 e Macchioni E., Orlandini M., *Reti di impresa per il welfare aziendale*, in (a cura di) Maino F., Mallone G., *Dall'azienda al territorio. Le PMI incontrano il welfare*, I quaderni di Sviluppo&Organizzazione, 21, 2016, pp. 19-32;

Da questo punto di vista, l'esperienza italiana, benché in ritardo rispetto a quella di altri ordinamenti europei, risulta ugualmente connotata da una forte carica espansiva, che nell'ultimo quinquennio, complici i ripetuti interventi del legislatore e delle organizzazioni sindacali, ha riportato alla luce la moltitudine carsica delle istanze e dei bisogni inespressi del tessuto sociale e industriale nostrano.

Il secondo tratto caratterizzante del *welfare* occupazionale "all'italiana" è rappresentato dalla forte eterogeneità nella diffusione e nella generosità delle prestazioni, elemento questo che allinea le indagini condotte nel nostro Paese a quelle di stampo comparatistico, e rappresenta il principale nodo critico attorno a cui gravita il dibattito giuridico e sociologico sul tema: come da molti argomentato, l'espansione di forme di solidarietà per propria natura non universalistiche, ma selettive e specifiche, potrebbe sortire l'effetto di irrobustire le fratture sociali già esistenti, riguardo alla fruibilità e all'ampiezza degli interventi di protezione sociale, contribuendo, nientemeno, a crearne di nuove<sup>287</sup>.

Ciò a maggior ragione se l'esperienza del moderno *welfare* occupazionale si inserisce in un contesto, quale è quello italiano, del tutto peculiare, già caratterizzato da distorsioni funzionali e distributive risalenti nel tempo e ancora di là da scomparire: come si è avuto modo di discutere dianzi, il sistema di *welfare* italiano si distingue, fra i modelli sud-europei, per la presenza di un insolito *mix* di universalismo e selettività, condito da clientelismo, familismo e dualismo, che, mutuando la ben nota espressione, hanno determinato l'insorgere di "(più di) due Italie della cittadinanza sociale"<sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> La preoccupazione è condivisa da molti: fra i tanti, Pessi R., *Tornando sul Welfare*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 311/2016 e *id.*, *L'accordo sul modello di welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society*, in *DLRI*, 2015, n. 145, pp. 133-142

<sup>288</sup> L'espressione è di frequente utilizzo in dottrina e indica, nel suo significato originario, il divario esistente, dal punto di vista della crescita economica e dello sviluppo industriale, fra le aree settentrionali e meridionali del nostro Paese. Col tempo, la locuzione si è arricchita di nuovo significato, rimandando alle diverse linee di polarizzazione che caratterizzano *in toto*, l'ordinamento italiano, con riguardo al mercato occupazionale, al *welfare*, ai contesti territoriali, al tessuto industriale, alla gestione amministrativa, alle organizzazioni e alle formazioni sociali che operano nelle diverse località: insomma, non più "due Italie" ma "più Italie" differenti, che hanno dato luogo ad altrettante iniziative di protezione e assistenza. Cfr. Ascoli U., Pavolini E., Ombre rosse. *Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e Mercato*, 3, 2012, pp.424-464, 461;

La riproduzione di tali linee di disuguaglianza a seguito dell'espansione del *welfare* integrativo, già per sua natura settoriale, era, se non prevedibile, quanto meno ipotizzabile, sicché, in assenza di strategie regolative comuni ed omogenee, non stupiscono le risultanze emerse dagli studi analizzati.

Infine, al pari di quella pratica, nel dibattito attuale, è andata via via accrescendosi la valenza discorsiva del *welfare* occupazionale. Lo si desume dal numero crescente di ricerche e indagini che si misurano col tema e dal proliferare incontrollato di contributi di stampa, specializzata e non, che ne approfondiscono, sotto diverse angolazioni, le implicazioni etiche ed applicative: a parere di chi scrive, sebbene utili a perimetrarne l'evoluzione, col tempo, questa dialettica mediatica costruita attorno al *welfare* d'impresa si sta rivelando fuorviante, a causa di una sostanziale vaghezza di contenuti e di un approccio dottrinale il più delle volte aprioristico e ideologicamente orientato.

La comunicazione sul *welfare* si è arricchita di molte, verrebbe da dire troppe, prospettive epistemiche, che se da un lato valgono ad esaltarne la duttilità speculativa e la valenza multidisciplinare, dall'altro hanno contribuito ad accentuarne la retorica evocativa, oscurando, in certo modo, quell' "*approccio realistico e disincantato*" che dovrebbe, al contrario, guidare l'opera analitica degli interpreti<sup>289</sup>.

Il lessico lavoristico, in specie quello previdenziale, ha risentito di questa contaminazione discorsiva e ha incominciato a misurarsi con nozioni ed istituti che hanno mutato la tradizionale narrazione del lavoro, imponendo una ricontestualizzazione di concetti adusi quali "*welfare*", "*previdenza*", "*benefit*" e "*retribuzione*", attualmente bisognosi di nuova significazione.

È in questo senso che, in dottrina, si è parlato di *welfare* occupazionale come "*fenomeno sistemico*", in grado di impattare, in modo pervasivo e anche solo potenziale, sui diversi livelli – normativo, sociologico, giuridico, aziendalistico – nei quali si articola il discorso sul *lavoro*, mutandone i connotati tipici, le categorie

---

<sup>289</sup> Cfr. Perulli A., *La contrattazione collettiva aziendale e il welfare aziendale: caratteristiche e limiti di un modello troppo enfaticizzato*, in (a cura di) Zilio Grandi G., *Stato sociale, lavoro e welfare aziendale ai tempi del Jobs Act*, Nota di Ricerca n. 1, 2017, Gennaio 2017, pp. 22-26.

ontologiche e instaurando una sorta di connessione comunicativa con i sotto-sistemi (quello sindacale o quello industriale, per menzionarne alcuni) con i quali entra in contatto: nelle parole di Teubner, potremmo dire che il *welfare* occupazionale si pone, ormai, come un “*sotto-sistema parlante*”, dotato di una propria carica comunicativa e di un’elevata capacità di interazione e “irritazione” nei confronti di tutti gli altri sotto-sistemi che lo circondano e del sistema principale al quale afferisce, quello, appunto, del diritto del lavoro<sup>290</sup>.

Da questa prospettiva, stante l’intrinseca permeabilità del diritto del lavoro alle evoluzioni del contesto su cui insiste, il caso italiano rappresenta un terreno di indagine fecondo di spunti analitici, sul quale vale la pena soffermarsi per comprendere a fondo l’origine e lo sviluppo del *welfare* occupazionale, partendo, dapprima, dalla sua genesi normativa.

### **3. L’evoluzione del *welfare* occupazionale: origini del fenomeno**

Abbiamo definito il *welfare* occupazionale come un sotto-sistema interagente. “*Sotto-sistema*” perché parte di un più ampio sistema, dotato di una propria ossatura normativa e organizzativa, “*interagente*” perché aperto alla comunicazione con gli altri sistemi e con l’ambiente, che è “*tutto ciò che sistema non è*”, nella sua contingenza e imprevedibilità.

---

<sup>290</sup> La suggestione si deve a Caruso B., *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale...*, *op.cit.*, grazie al quale si è avuto modo di approfondire l’interessante opera del sociologo e giurista Gunther Teubner e, più in generale, i temi legati alla filosofia del linguaggio nello sviluppo dei sistemi sociali. La letteratura sul punto è sconfinata e, per certi versi, complessa: basti ricordare i ben noti Luhmann N., *Sistemi sociali: fondamenti di una teoria generale*, il Mulino, Bologna, 1990, *id.* Luhmann N. *Come è possibile l’ordine sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1985; G. Teubner (a cura di), *Autopoietic Law. A New Approach to Law and Society*, EUE, Firenze, De Gruyter, Berlin/New York, 1988; da ultimo Addario N., *Teoria dei sistemi sociali e modernità*, Carrocci, Roma, 2003. Per approfondire, fra i tanti, v. le analisi di Prandini R., *La “costituzione” del diritto nell’epoca della globalizzazione. Struttura della società-mondo e cultura del diritto nell’opera di Gunther Teubner*, in (a cura di) Teubner G., *La cultura del diritto nell’epoca della globalizzazione. L’emergere delle costituzioni civili*, 2005, pp.191-224; Zampino L., *Gunther Teubner e il costituzionalismo sociale: diritto, globalizzazione, sistemi*, Torino, Giappichelli, 2012; Scamardella F., *La riflessività giuridica come categoria di mediazione tra individuo e diritto*, in *I-lex. Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza artificiale*, Rivista quadrimestrale on-line, 2011, numero 13-14.

Secondo questa definizione, esso, pur caratterizzato da una propria autonomia ontologica e comunicativa, attrae a sé i linguaggi degli altri sotto-sistemi e ad essi restituisce il proprio, in un gioco di vasi comunicanti che lega la struttura sociale alla sua rappresentazione giuridificata, il diritto<sup>291</sup>.

Ancorché autopoietici e autoriflessivi, i vari sistemi sono in grado di interferire fra loro e determinarsi a mutare, sicché la variazione indotta dall'ambiente in una componente dell'uno si ripercuote tanto sul comportamento delle altre componenti del sistema, quanto sul funzionamento del sistema tutto.

Il compito che ora ci involge è quello di comprendere in che modo il sistema "normativo", inteso come il complesso delle regole e delle *policy* implementate dallo Stato, latamente inteso, abbia influenzato la sfera della protezione sociale e, più nello specifico, quella del *welfare* occupazionale.

Iniziamo col dire che, a dispetto della sua attuale (ri)scoperta e del trattamento di favore fiscale recentemente offerto dal legislatore, il *welfare* occupazionale ha origini risalenti nel tempo.

Come noto, la letteratura storiografica è solita ricondurre il fenomeno al filone del paternalismo organico dell'industria italiana del primo Novecento e in quella che viene comunemente definita "*impresa totale*": con tale espressione, si è inteso indicare il complesso delle iniziative, materiali e simboliche, di stampo sociale e/o filantropico, promosse da un nucleo ristretto di "capitani d'industria", allo scopo precipuo di attrarre e trattenere manodopera qualificata e rendere quanto più efficiente il processo produttivo<sup>292</sup>. Tali programmi consistevano in una serie di interventi di educazione e

---

<sup>291</sup> Al fondo, una teoria ben nota, dei cui principi si è scelto di permeare l'intero elaborato. Come si avrà modo di vedere più avanti, l'approccio istituzionalista, in campo giuridico, è riconducibile all'opera di Santi Romano, celebre giurista e autore di grande pregnanza e attualità, nonostante il secolo ormai intercorso dalla prima pubblicazione della sua opera "*L'ordinamento giuridico*" del 1918. Il concetto che si è inteso rendere chiaro con questo riferimento è quello della permeabilità del sistema giuridico ai mutamenti della realtà, che ne costituisce il punto di partenza e il punto di arrivo. Nelle parole del giurista "[...] *la trasformazione del fatto in uno stato giuridico si fonda sulla sua necessità, sulla sua corrispondenza ai bisogni ed alle esigenze sociali. Non è dunque sufficiente la necessità, ma è necessaria anche la corrispondenza alle esigenze sociali*" e ancora "*Lo Stato legittimo è lo Stato esistente e vitale*". V. Romano S., *Lo Stato Moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 97-98

<sup>292</sup> Cfr. Guiotto L., *La fabbrica totale. Paternalismo industriale e città sociali in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1979; Conca Messina S. A., *Alle origini del welfare aziendale. industria, manodopera e*

formazione al lavoro industriale, ma anche in opere “sociali” di stampo benefico, culturale e ricreativo, destinate alle famiglie e alla comunità, tale per cui “*vita privata e vita lavorativa finivano per assommarsi in un unico centro*”, la fabbrica, per l'appunto. In questo specifico senso, il *welfare* aziendale delle origini si connota per essere una risposta concreta al processo di industrializzazione e all'emersione della questione sociale e operaia, funzionale al contenimento della conflittualità e alla costruzione di un'unità d'impresa, necessaria per il mantenimento dei livelli occupazionali e per l'incremento della produttività. Al fondo di tali esigenze, una visione “morale” dell'imprenditoria, tesa alla legittimazione della gerarchia aziendale e del ruolo “sociale” della classe dirigente, che agiva come appendice dello Stato nella tutela dei bisogni della comunità<sup>293</sup>.

L'utilizzo dello strumento welfaristico a fini “identitari” raggiunse il suo picco durante il periodo corporativo, quando, di fabbrica totale poteva parlarsi anche, fuor di metafora, da un punto di vista politico-istituzionale. Con l'obiettivo di contrastare la storica contrapposizione fra capitale e lavoro, e nell'intento, mal celato, di accrescere il proprio consenso politico, il regime fascista improntò una gestione verticistica e autoritaria di tutti gli apparati dello Stato liberale, *ivi* compresi quello industriale e sociale. Attraverso un coinvolgimento diretto delle *élite* industriali, il governo avviò programmi di risanamento edilizio e potenziò le strutture assistenziali esistenti, con lo scopo di estenderne l'operato alle aree rurali e “[...] *promuovere il sano e proficuo impiego delle ore libere dei lavoratori con istituzioni ed iniziative dirette a svilupparne le capacità morali, intellettuali e fisiche*”<sup>294</sup>. In questa fase, il

---

*opere sociali degli imprenditori nell'Italia dell'Ottocento*, in (a cura di), Battilani P., Conca Messina S.A., Varini V., *Il welfare aziendale in Italia fra identità e immagine pubblica dell'impresa: una prospettiva storica*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 37- 95;

<sup>293</sup> Gli esempi più significativi del paternalismo di questo periodo sono quelli di Cristoforo Benigno Crespi a Crespi d'Adda, Gaetano Marzotto a Valdarno, Alessandro Rossi a Schio e Napoleone Leumann a Collegno. V. Gabetti R., *Villaggi operai in Italia*, La Val Padana e Crespi d'Adda, Torino, Einaudi, 1981 e *ibidem* Abriani A., Testa G.A., *Leumann: una famiglia e un villaggio fra dinastie e capitali*, pp.203-227.

<sup>294</sup> Dal regolamento istitutivo dell'Opera Nazionale del Dopolavoro, associazione parastatale dotata di personalità giuridica costituita nel 1925 con lo scopo di fornire ai tesserati servizi ricreativi e di assistenza attraverso cui impiegare il tempo libero (attività culturali, sportive, mense, circoli ricreativi e così via). Inutile puntualizzare che si trattasse di iniziative tese all'orientamento dei costumi e alla

*welfare* unilaterale d'impresa era visto come una parte della più ampia strategia di costruzione del consenso perpetrata dal partito, utile a manipolare le consuetudini dei lavoratori e a soffocare qualsiasi forma autonoma di aggregazione sociale e culturale.

A ciò, faceva da contraltare una scarsa efficienza del sistema pubblico, sempre più dispendioso e dispersivo, che avrebbe trovato il suo ultimo motivo di fallimento nelle perdite umane e materiali causate dall'imminente conflitto mondiale.

Negli anni della ricostruzione post-bellica, si aprì una fase diversa e più florida per il *welfare* occupazionale, che si protrasse fino agli anni Settanta del secolo scorso.

Sulla scia del boom economico e demografico registrato nella maggior parte dei paesi occidentali, venne inaugurata una fase di espansione del *welfare state* e si riaprirono intense stagioni di dialogo tra le parti sociali sulle tematiche del lavoro: in questa fase, diverse aziende già attive in ambito sociale diedero nuovo slancio al proprio impegno, costruendo nuovi alloggi e rafforzando i propri apparati assistenziali incentrati sulle strutture del dopolavoro, persuasi dell'utilità di una "*mutazione manageriale*" che ponesse al centro delle politiche industriali il nesso tra la persona, nelle vesti del lavoratore, e l'azienda<sup>295</sup>.

Celebre, e forse abusato in dottrina<sup>296</sup>, il modello industriale avviato dall'imprenditore Adriano Olivetti, il quale, sulla scorta delle coeve esperienze

---

repressione del dissenso. V., fra le analisi più interessanti, De Grazia V., *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981 e Vigilante E., *L'Opera nazionale dopolavoro. Tempo libero dei lavoratori, assistenza e regime fascista 1925-1943*, Bologna, Il Mulino, 2014.

<sup>295</sup> Cfr. Battilani P., *Il welfare aziendale fra economia, politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra*, in (a cura di) Ciuffetti A., Trisoglio F., Varini V., *Il welfare aziendale nell'Italia del secondo dopoguerra. Riflessioni e testimonianze*, Egea Edizioni, Milano, 2017, pp.3-12; Grandi D., *Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operaie ai fringe benefits*, 2014, Adapt University Press, pp. 6-11.

<sup>296</sup> È frequente in dottrina l'utilizzo dell'espressione "*utopia olivettiana*", ad indicare l'irripetibilità e il carattere quasi leggendario dell'esperienza industriale delle industrie di Ivrea. Senza dubbio, si tratta di una figura determinante nello sviluppo delle politiche sociali dell'epoca, imprenditore dotato di forte carisma, spirito di innovazione e di un approccio rivoluzionario, per certi versi moderno, ai temi della gestione delle risorse umane e dei bisogni della comunità industriale. Ciò non toglie, tuttavia, che l'"umanesimo industriale" perpetrato da questo filone di imprenditoria illuminata abbia avuto vita breve dopo la fine dell'esperienza olivettiana, perché sorta in una gabbia dorata intrisa di attivismo culturale e politico misto a organizzazione scientifica e pianificazione economica di certo rari nei tempi a venire, considerati soprattutto gli stravolgimenti di lì a poco prodotti dalla rivoluzione tecnologica e dall'incedere del mercato globale, dopo i quali a mutare è stata la configurazione stessa della produzione

statunitensi, sperimentò forme di *welfare* e cogestione aziendale con l'obiettivo di realizzare una fabbrica a misura di uomo, che, al di là dell'"*indice dei profitti*" si preoccupasse di garantire ai suoi dipendenti assistenza e sostegno in tutti gli aspetti della vita, in azienda, in famiglia e nella comunità<sup>297</sup>.

Accanto al merito di tali iniziative, che pure hanno aperto una breccia nel mondo dell'imprenditoria italiana, non ne va sottaciuta, tuttavia, l'occasionalità e la diffusione in settori, quale era quello della grande industria manifatturiera del Nord Italia, già contraddistinti all'epoca da una maggiore disponibilità di risorse in termini economici, materiali ed umani<sup>298</sup>.

Negli anni a venire, con lo scoppio della crisi petrolifera e l'evolversi dei rischi sociali, lo Stato riacquisiva progressivamente la propria capacità di intervento, depotenziando il *welfare* privato d'impresa, che tornava, così, a ricoprire ruoli sussidiari, di stampo prettamente filantropico, attraverso l'opera di cooperative e fondazioni private: ciò dipendeva, in buona parte, dal rinnovato protagonismo dello Stato, che, pur con colpevole ritardo, iniziava ad interessarsi alle istanze di protezione sociale avanzate dalle rappresentanze organizzate dei lavoratori e dalla popolazione più povera delle aree rurali del Paese.

Neppure allora, tuttavia, l'intervento pubblico si rivelò efficace nel fronteggiare le trasformazioni economiche in atto, complice il clima di insofferenza e le crescenti tensioni sociali che attraversavano il Paese, sfociate nelle lotte studentesche e nelle

---

e dei territori. V. l'analisi approfondita di Maffioletti M., *L'impresa ideale tra fabbrica e comunità. Una biografia intellettuale di Adriano Olivetti*, in Collana Intangibili, Serie Tesi, Fondazione Adriano Olivetti, n. 31, 2016, qui, in particolare, pp. 441-451.

<sup>297</sup> Si annoverano, in particolare, iniziative a sostegno delle lavoratrici madri come la fruizione di asili e colonie estive, l'assistenza sanitaria domiciliare e ambulatoriale e il trasporto gratuito da e per il lavoro; la creazione di un Centro di Psicologia specializzato per i lavoratori maggiormente sottoposti a stress di tipo fisico e cognitivo e la predisposizione di isole di montaggio, in luogo della tradizionale catena ritenuta alienante e ripetitiva. Ancora, la sperimentazione di forme di cogestione e partecipazione attraverso la costituzione dei Consigli di Gestione di uno sportello di consulenza e ascolto aperto a tutta la popolazione aziendale. Per un approfondimento v. La Rosa M., Rebaudengo P., e Ricciardelli C., *Storia e storie delle risorse umane in Olivetti*, Milano, Franco Angeli, 2004 e i contributi raccolti dall'Associazione Archivio Storico Olivetti disponibili su <https://www.archivioistoricoolivetti.it/larchivio/>.

<sup>298</sup> Cfr. Benenati E., *Anni Cinquanta: comunità o famiglia aziendale?* in *Parolechiave*, 1993, 1, pp. 131-148

proteste sindacali dell'autunno caldo, con cui si sarebbero poste le basi per la successiva emanazione dello Statuto dei lavoratori del 1970 e per la prima riforma tributaria del 1971.

### **3.1. I precedenti normativi della Legge n. 208 del 2015: la disciplina dei *fringe benefits***

È solo con l'avvento del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, noto come Testo unico delle imposte sui redditi (d'ora in poi T.U.I.R.), che il *welfare* occupazionale acquisisce una prima connotazione normativa, pur circoscritta, in un primo momento, alla rilevanza fiscale dei cosiddetti *fringe benefit*, ovvero dei servizi, delle opere e dei beni in natura erogati dal datore di lavoro, che, siccome ritenuti meritevoli di tutela, sono ammessi a godere di un regime fiscale e contributivo di vantaggio, nei limiti della soglia individuata dalla stessa norma.

L'originaria formulazione dell'art. 48 T.U.I.R (oggi, art. 51 dello stesso testo), al comma primo, forniva una definizione particolarmente stringente di reddito da lavoro dipendente, ricomprendendovi *“tutti i compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta anche sotto forma di partecipazione agli utili in dipendenza del rapporto di lavoro, comprese le somme percepite a titolo di rimborso di spese inerenti alla produzione del reddito e le erogazioni liberali”*. L'onnicomprendività di tale previsione era, poi, mitigata dall'introduzione, ai commi da 2 a 7 del medesimo articolo (oggi dal 2 al 9 dell'art. 51), di un elenco tassativo di voci sottratte alla definizione generale di reddito da lavoro dipendente e, pertanto, non soggette ad imposizione fiscale e contributiva, secondo diverse soglie e modalità: esse si sostanziavano, in buona parte, in benefici aziendali collettivi quali prestazioni assistenziali sanitarie (*lett.a*), somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro o di gestori terzi (*lett.c*); servizi di trasporto collettivo (*lett.d*) e servizi di asilo nido e colonie climatiche (*lett. f-bis*), ai quali si aggiungevano le erogazioni liberali concesse in occasione di festività o di rilevanti esigenze personali o familiari del dipendente (*lett.b*).

Eccezion fatta per le ipotesi appena individuate, per effetto di una pedissequa applicazione dei principi di corrispettività e obbligatorietà della retribuzione, dalla nozione generale di reddito rilevante a fini fiscali, di cui all'art. 48 comma 1 vecchio testo, potevano dirsi escluse le somme volontariamente corrisposte dal datore di lavoro che non fossero in rapporto di “*diretta dipendenza dalla prestazione lavorativa*”, che non costituissero, cioè, immediata controprestazione del lavoro effettivamente svolto: tutto ciò che esulava dalla stretta dipendenza causale, era assimilata al contrario, a servizio di natura “sociale”, concesso dall'azienda con finalità diverse da quelle poste alla base del sinallagma contrattuale, per surrogare o integrare le competenze assistenziali dello Stato.

Tale interpretazione, avallata da una costante giurisprudenza di legittimità<sup>299</sup>, aprì la porta a non pochi dubbi in ordine all' “identità concettuale” dei *fringe benefits* e, in particolare, alla possibilità di ricondurli nella differente nozione di reddito di lavoro dipendente rilevante a fini previdenziali<sup>300</sup>.

Ai fini del presente studio, è sufficiente ricordare che la controversia originava dall'ambiguo sistema di rinvii legislativi operato dall'art. 12, l. n. 153 del 1969, primo e secondo comma, agli artt. 46 e 48 T.U.I.R, per quanto concerne, rispettivamente, la definizione e la determinazione del reddito imponibile a fini previdenziali. La dicitura adottata dall'art. 46 T.U.I.R, cui faceva rinvio il primo comma dell'art. 12, appariva, infatti, più ristretta di quella rilevante ai fini fiscali di cui all'art. 48 del medesimo testo, cui faceva, invece, rinvio il secondo comma dell'art. 12<sup>301</sup>. Come efficacemente

---

<sup>299</sup> A titolo esemplificativo v. Cass., 3 febbraio 1986, n. 642, Cass., 31 maggio 1986, n. 3688; Cass., 2 dicembre 1986, n. 7117; Cass., 26 giugno 1988, n. 3749, Cass. 26 luglio 2006, n. 17013, Cass. 12 aprile 1995, n. 4197, e, più di recente, Cass. 22 giugno 2004, n. 11644, Cass. 21 febbraio 2001, n. 2571.

<sup>300</sup> V. Cinelli M., «*fringebenefits*» e retribuzione: il caso del servizio mensa, in *RIDL*, 1984, 2, pp. 572-579

<sup>301</sup> Secondo la definizione del vecchio art. 46 T.U.I.R, “*Sono redditi di lavoro dipendente quelli che derivano da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri, compreso il lavoro a domicilio quando è considerato lavoro dipendente secondo le norme della legislazione sul lavoro*”; l'art. 48, invece, statuiva che “*Il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutti i compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo d'imposta anche sotto forma di partecipazione agli utili in dipendenza del rapporto di lavoro, comprese le somme percepite a titolo di rimborso di spese inerenti alla produzione del reddito e le erogazioni liberali*”. Secondo l'interpretazione qui riportata, la dicitura “in dipendenza” lasciava intendere che il legislatore non volesse riferirsi alla retribuzione come corrispettivo dell'attività

sottolineato in dottrina, questo scollamento fra le due previsioni finì per creare una divaricazione interpretativa, fra una giurisprudenza ligia alla *ratio* antielusiva della norma fiscale, che accoglieva un'accezione molto estesa di imponibile contributivo, e una buona parte della dottrina che le rimproverava di essere approdata ad una nozione di corresponsività a-causale o del tutto "astratta"<sup>302</sup>.

Con l'intento di armonizzare la definizione di reddito di lavoro dipendente ai fini fiscali e previdenziali, e superare l'anomia normativa che aveva dato luogo all'intenso dibattito sul tema, il d.lgs. del 2 settembre 1997, n. 314, in attuazione della delega di cui alla l. n. 662 del 1996, ha apportato rilevanti modifiche alla definizione di reddito imponibile di cui al primo comma dell'allora art. 48 T.U.I.R: in particolare, ha sostituito la locuzione "*in dipendenza del rapporto di lavoro*" con l'espressione "*in relazione al rapporto di lavoro*" con ciò evidenziando la correlazione funzionale, e non più occasionale, che lega le diverse fattispecie "retributive" alla prestazione lavorativa. Rendendo il vincolo di relazione meno intenso, il legislatore ha sciolto l'obbligo contributivo, derivante dall'applicazione per rinvio dell'art. 46 T.U.I.R., dalla retribuzione intesa in senso "oggettivo", ovvero come mera controprestazione dell'opera prestata, intendendola, in senso più ampio, come compenso dell'implicazione dello stesso lavoratore nell'adempimento dell'obbligazione di lavorare<sup>303</sup>.

Così facendo, ponendo un argine al contenzioso sul tema, la riforma del '97 ha suggellato il passaggio dei *benefits* all'interno della nozione di reddito da lavoro dipendente, rilevante sia a fini contributivi che fiscali, ricomprendendoli all'interno

---

lavorativa globalmente intesa, ma piuttosto ad una nozione autonoma, qualificata dal requisito della «dipendenza» della singola erogazione dal rapporto di lavoro, così espandendo le maglie dell'imponibile a tutto ciò che si poneva in rapporto di pura occasionalità, anche indiretta o potenziale, con la prestazione lavorativa. V. Picchiami F., *La retribuzione assoggettabile a contribuzione tra vecchia e nuova disciplina*, nota a Cass. civ. Sez. lavoro, 21 febbraio 2001, n. 2571, in *Giur. It.*, 2001, 12.

<sup>302</sup> Cfr. la ricostruzione di Tursi A., *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, in *DLRI*, 161, 2019, pp. 95-124.

<sup>303</sup> Così Persiani M., *I nuovi problemi posti dalla individuazione della retribuzione assoggettabile a contribuzione previdenziale*, in *ADL*, 2003, I, p. 5. V. anche Intorcchia M., *La configurazione giuridica della «retribuzione imponibile» ai fini previdenziali dopo il d. lgs. 314/97*, in *Informazione prev.*, 1997, pp. 32-46; e Cester C., *La nuova nozione di imponibile previdenziale*, in *LG*, n. 8/1998, pp. 641-655

dei “*valori in genere a qualunque titolo percepiti dal lavoratore*”, di cui al primo comma dell’attuale art. 51 T.U.I.R.

Prima delle modifiche introdotte nel 2015, dunque, in assenza di un’autonoma connotazione ontologica, il *welfare* di matrice occupazionale era assimilato ad una categoria varia ed eterogenea di “*vantaggi compensativi di carattere non monetario legati da una specifica relazione funzionale al rapporto di lavoro*”, individuati dal legislatore tributario come strumenti a sostegno del reddito nominale del lavoratore<sup>304</sup>: si tratta, nella logica del Testo Unico, di servizi di natura accessoria e complementare alla retribuzione ordinaria, rispondenti, da un lato, a finalità di fidelizzazione e incentivo del personale, dall’altro, alla volontà, connessa ed ulteriore, di eliminare, o quantomeno ridurre, gli oneri contributivi e fiscali gravanti sulle parti del rapporto<sup>305</sup>.

All’esito di un dibattito quasi ventennale, i dubbi circa la natura giuridica dei *fringe benefits* non paiono del tutto fugati e, anzi, lasciano spazio a prospettive interpretative incredibilmente attuali: la disciplina di favore introdotta negli ultimi anni dal legislatore fiscale, della quale si darà conto tra breve, ha riaperto la diatriba dottrinale attorno alla collocazione sistematica dei servizi e dei beni riconducibili a

---

<sup>304</sup> L’elenco, contenuto al comma 2 dell’art. 51 T.U.I.R., è molto vasto e comprende, fra gli altri, i contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge e i contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore ad enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale (lett.a), le somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro, nonché quelle in mense organizzate direttamente dal datore di lavoro o gestite da terzi (lett.c), le prestazioni di servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti, anche se affidate a terzi ivi compresi gli esercenti servizi pubblici (lett. d), l’utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari indicati nell’art. 12 per le finalità di cui al comma 1 dell’art. 10 (lett.f), il valore delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti per un importo non superiore complessivamente nel periodo d’imposta a 2.065,83 euro (lett.g), le mance percepite dagli impiegati tecnici delle case da gioco (croupiers) direttamente o per effetto del riparto a cura di appositi organismi costituiti all’interno dell’impresa nella misura del 25% dell’ammontare percepito nel periodo d’imposta (lett. i), le quote di retribuzione derivanti dall’esercizio, da parte del lavoratore, della facoltà di rinuncia all’accredito contributivo presso l’assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e le forme sostitutive della medesima (lett. i-bis). Di alcuni ci occuperemo nel prosieguo, per ora basti tener presente a titolo esemplificativo la tipologia dei servizi assoggettabili a totale o parziale sgravio ai sensi della normativa fiscale.

<sup>305</sup> Così Giubboni S., Marroni B., *I benefici aziendali*, in Gragnoli E., Palladini S. (a cura di), *La retribuzione*, Utet, Torino, 2012, pp. 371 ss.

finalità di carattere “sociale”, nei quali sembrano rientrare a pieno titolo, stando all’interpretazione autentica della norma, le prestazioni di *welfare* aziendale. Del resto, considerata l’intrinseca a-sistematicità della nozione offerta dal legislatore, che difficilmente si presta ad un’opera univoca di concettualizzazione, è verosimile ritenere che, pure all’esito di una profonda fase di ricognizione e revisione della materia fiscale, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul tema non restituirà, in breve tempo, soluzioni ed interpretazioni concordanti, come accaduto in passato per i *fringe benefits*. Ammesso che, s’intende, sia tenuto a darne.

### **3.2. Dalle sperimentazioni del Governo Prodi alla Legge n. 92 del 2012: i primi passi di una riforma**

Parallelamente all’evolversi della disciplina fiscale, a partire dai primi anni Duemila, si registra un cambiamento incrementale dell’intervento legislativo e l’avvio di un processo di riforma dell’intera area del *welfare*, *ivi* compresa quella del *welfare* occupazionale, ancora oggi in via di svolgimento.

Una prima fase di sperimentazione è intrapresa dal Governo dell’allora Presidente Romano Prodi con l’emanazione della l. n. 247 del 24 dicembre 2007, attuativa del Protocollo su “*Previdenza, Lavoro e Competitività per l’equità e la Crescita Sostenibili*” siglato il 23 luglio dello stesso anno, all’esito di una lunga trattativa con le parti sociali. La legge in questione rimanda all’adozione di una molteplicità di decreti ministeriali e all’intervento della contrattazione collettiva in funzione integrativa per la revisione organica di importanti settori della normativa lavoristica, quali, per menzionarne alcuni, quello della protezione sociale, delle politiche del lavoro, della competitività e dell’occupazione giovanile <sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> Per un’analisi approfondita delle singole previsioni v., *ex multis*, Cinelli M., Ferraro G., *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in *RDSS*, 1, 2008, pp.1-18; Nicolini C., Cinelli M. (a cura di), *Osservatorio previdenziale (ultimo quadrimestre 2007)*, in *RIDL*, 1, 2008, pp. 15-35; Menghini L., *Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà*, in *Lav. Giur.*, 10, 2007 pp. 961 ss.; Alessi C., *La flessibilità del lavoro dopo la legge di attuazione del protocollo sul welfare: prime osservazioni*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, 68, 2008;

Per quanto di nostro interesse, al paragrafo 5 del Protocollo, rubricato “*Sgravi del costo del lavoro per incentivare la produttività di secondo livello*”, le parti introducono agevolazioni contributive e fiscali sugli incrementi salariali legati alla produttività aziendale, negoziati nei contratti collettivi aziendali e territoriali, al fine di sostenere la competitività delle imprese e incrementare il ricorso alla contrattazione collettiva di secondo livello. A corollario dell’incentivo, le parti dispongono la costituzione di un’apposita dotazione finanziaria per il triennio 2008-2010 e di un Osservatorio partecipato presso il Ministero del Lavoro, responsabile del monitoraggio periodico degli accordi, del controllo sui flussi delle erogazioni e del rispetto dei tetti di spesa<sup>307</sup>.

Prescindendo dalla valenza dichiarativa, più che precettiva della norma, il tratto caratterizzante della previsione, e dell’intero processo riformistico avviato nel 2007, va individuato nel coinvolgimento delle parti sociali in un momento concertativo, l’ultimo di una tale portata<sup>308</sup>, che riecheggiava, per finalità più che per importanza, quello del Protocollo Ciampi-Giugni del 23 luglio 1993<sup>309</sup>: la volontà di rinvigorire la contrattazione di secondo livello, e per il suo tramite offrire nuovo stimolo alle

---

<sup>307</sup> V. artt. 67-68, l. 24 dicembre 2007, n. 247 recante “*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*”, G.U., 301 del 29 dicembre 2007.

<sup>308</sup> Prima del Protocollo Ciampi-Giugni del 1993, sul finire degli anni Ottanta e l’inizio dei Novanta si registrano diverse esperienze concertative, sorte dall’esigenza di ricercare soluzioni concordate con il Governo rispetto a problemi d’interesse generale, quali l’adeguamento delle retribuzioni e il contenimento del costo del lavoro. Per una lettura completa v. Giugni G., *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *DLRI*, 1985, p. 54; Carinci F., *Riparlando di concertazione*, in *ADL*, 2005, 1, p. 495; Bellardi L., *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *LD*, 2004, p. 183; Martone M., *La concertazione nell’esperienza italiana*, in (a cura di) Pessi R., *Europa e concertazione. Modelli a confronto*, CEDAM, Padova, p. 49-80

<sup>309</sup> Nonostante la forte carica politica e il valore simbolico della ricorrenza temporale, è opinione di molti che al Protocollo del 2007 non sia corrisposto un percorso riformistico di medesima portata, considerata la particolare congiuntura economica e l’adozione di politiche del lavoro “schizofreniche”, in un clima di tensione politica che avrebbe determinato, di lì a poco, la prematura conclusione dell’esperienza di governo. Al contrario, l’esperienza concertativa del 1993 tracciava i contorni di un modello euclideo, dotato di grande valenza istituzionale e straordinaria tenuta pratica, che avrebbe rappresentato per lungo tempo il perno della regolamentazione economica e sociale del lavoro, oltre che un fondamentale riferimento per l’azione politica e sindacale dell’epoca Cfr. Zilio Grandi G., *Un nuovo 23 luglio per il diritto del lavoro e le relazioni industriali italiane. Ritorno al passato o ponte per il futuro?* in *DRI*, 2007, 3, p. 787-795; Mariucci L., *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *LD*, 2, 2007, pp. 251-257.

relazioni industriali e alla competitività delle imprese, è indicativa di un passaggio di fase importante, che, malgrado la diffidenza mostrata nei confronti delle politiche retributive aziendali centrate su elementi “variabili”, assume quale veicolo di cambiamento proprio l’attività di intermediazione delle rappresentanze organizzate.

Trattasi di previsioni senza dubbio embrionali, lontane dal ben più articolato *asset* fiscale e contributivo definito dalle più recenti Leggi di Stabilità, che, tuttavia, attestano un primo interesse verso quel complesso di strumenti di amministrazione del personale e riduzione del costo del lavoro che, in una seconda fase, costituirà la parte più consistente degli interventi di *welfare* occupazionale. Neppure allora il tema andava esente da critiche in dottrina<sup>310</sup>, la quale, per evidenti ragioni, faticava ad inserire la previsione in una prospettiva di più ampio respiro che tenesse in debito conto l’incipiente processo di trasformazione del lavoro e del bisogno sociale che sarebbe scaturito dall’aggravarsi della crisi economica del 2008: del resto, come si confà alla genesi di ogni precetto giuridico, si tratta di una disciplina figlia del suo tempo, che interiorizza, con uno sguardo rivolto al futuro, le tensioni che percorrevano l’arena politica e quella industriale, oltre che i vincoli economici imposti alla spesa pubblica dalla normativa finanziaria.

In ogni caso, prescindendo dal merito delle critiche e dalle evidenti difformità con il modello tracciato dieci anni prima dalle parti sociali, resta comunque apprezzabile la scelta del legislatore del 2007 di muoversi fra “*i carboni ardenti*” della crescita economica e dell’inclusione sociale<sup>311</sup>, attraverso il ricorso a strumenti che, pure in una fase germinale del loro sviluppo, hanno saputo indirizzare l’azione politica e sindacale degli anni a venire.

Invero, seppure di segno politico contrario e con un approccio del tutto opposto al tema della concertazione sociale, anche il successivo Governo di centro-destra, guidato dal Presidente Silvio Berlusconi, riprese ed implementò le agevolazioni fiscali

---

<sup>310</sup> Cfr. Bellardi L., *Problemi e tendenze della contrattazione collettiva*, in (a cura di) Mascini M., *L’Annuario del lavoro 2008* Edizioni Il diario del Lavoro, Roma, 2008, pp. 73-82; Zilio Grandi G., *Brevi spunti sulle leggi di fine anno: l’attuazione del Protocollo sul Welfare e la Legge Finanziaria per il 2008*, in *DRI*, 1, 2008, pp. 218-228

<sup>311</sup> Sempre Zilio Grandi G., *Un nuovo 23 luglio per il diritto del lavoro...op.cit.*, 788.

introdotte nella precedente legislatura, confermando l'impianto definito dalla l. n. 247 del 2007 e aggiungendo agli sgravi contributivi un'imposta agevolata al 10 per cento, sulla parte di retribuzione per lavoro straordinario o supplementare<sup>312</sup>. Tuttavia, in un clima di rottura dell'unità sindacale e di profonda crisi economica,

il crollo dei livelli occupazionali offrì l'occasione per un utilizzo in chiave prevalentemente "concessiva" della contrattazione di secondo livello, utilizzata per contenere gli effetti negativi della difficile congiuntura economica, piuttosto che per incentivare il ricorso all'integrazione salariale<sup>313</sup>.

L'ingresso del Governo tecnico di Mario Monti, alla fine del 2011, segnò un momento di svolta nel processo riformistico avviato con la l. n. 247 del 2007. Con la l. n. 92 del 28 giugno 2012, conosciuta sotto il nome di Riforma Fornero, le misure fiscali, fino a quel momento introdotte in via sperimentale, furono rese strutturali e venne esplicitato il collegamento fra l'accesso al beneficio per le imprese private e la sottoscrizione di accordi collettivi di secondo livello con i sindacati<sup>314</sup>. Ancorché lontana dal modello di partecipazione istituzionalizzata della quindicesima legislatura, la Riforma del 2012 sembra prendere atto dell'esistenza di "un regime sindacale di fatto", al quale, su temi anche molto diversi fra loro, conferisce ampi spazi di

---

<sup>312</sup> Cfr. art. 2, D.L. n. 93 del 27 maggio 2008 recante "Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro" convertito in Legge n. 126 del 2008. Le misure in questione sono state prorogate per le annualità successive, fino al termine della legislatura, dalle leggi finanziarie per il 2009, 2010, 2011 e 2012 (v. D.L. n. 185 del 29 novembre 2008, convertito in Legge n. 2 del 2009, art. 5; L. n. 191 del 23 dicembre 2009 art. 2, commi 156-157; D.L. n.78 del 2010, articolo 53, convertito in Legge n. 122 del 2010 e, da ultimo, L. n. 183 del 12 novembre 2011, art. 33, comma 12).

<sup>313</sup> Cfr. Ambra M.C., *Aziendale e/o Territoriale? Le tendenze della contrattazione collettiva decentrata e del welfare contrattuale in Italia e ruolo dello Stato*, intervento al Primo Convegno SISEC Società Italiana di Sociologia Economica, Le Nuove Frontiere della Sociologia Economica Roma, 26-27-28 gennaio 2017;

<sup>314</sup> L'art. 4, comma 28 della L. n. 92 del 28 giugno 2012, modificativo del comma 67 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, testualmente recita "A decorrere dall'anno 2012 lo sgravio dei contributi dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro è concesso secondo i criteri di cui al comma 67 e con la modalità di cui al primo periodo del presente comma, a valere sulle risorse, pari a 650 milioni di euro annui, già presenti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, relative al Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello".

manovra<sup>315</sup>: a partire dalla disciplina delle forme contrattuali *non standard*<sup>316</sup>, passando per le misure “gestionali” nell’ambito di procedure di mobilità e governo della crisi aziendale, fino ad arrivare alla riforma degli ammortizzatori sociali e all’articolata disciplina in materia di fondi di solidarietà bilaterali<sup>317</sup>, ciò che emerge dal testo della Riforma è una rinnovata fiducia nelle capacità di autoregolamentazione delle parti sociali, il cui intervento è funzionalizzato dal legislatore al perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e flessibilizzazione del mercato del lavoro<sup>318</sup>.

È innegabile che tale riforma si inserisca in un momento storico particolarmente delicato per il sindacato, bisognoso di ritrovare la propria centralità e unità d’azione in seguito alla fase di profonda incertezza negoziale che aveva caratterizzato la precedente stagione di accordi<sup>319</sup>. A ciò si aggiunga il tentativo di decostruzione della gerarchia contrattuale perpetrato con l’emanazione dell’art. 8, della Legge n. 148 del 2011, su più fronti avversata dalla dottrina maggioritaria in quanto espressione “[...] di una ponderata scelta di politica del diritto condotta con metodo decisionista”, autoritativamente tesa ad incidere sull’autonomia collettiva e a disgregarne l’unità negoziale<sup>320</sup>.

---

<sup>315</sup> Cfr. F. Carinci, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 6, Vol. 20, 2012, pp.529-549 e Carinci M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi*, Relazione, XVII Congresso nazionale Aidlass, Pisa 7-9 giugno 2012;

<sup>316</sup> In particolare, si ricordano le deroghe ammesse in materia di contratto a termine (art. 9, istitutivo del comma 1-bis dell’art. 1, D.Lgs. n. 368/01), apprendistato (art. 1, comma 16), part-time (art. 1, comma 20) e lavoro a progetto (art. 1, comma 23);

<sup>317</sup> L’Art. 3, comma 4 testualmente recita “[...] le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano, accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale. [...]”. Ai commi successivi è regolamentata l’obbligatorietà dell’istituzione dei fondi (art. 3, co. 10); la dettatura di vincoli sul contenuto degli accordi istitutivi (art. 3, co. 15) e sulla gestione dei fondi (come il pareggio di bilancio: art. 3, co. 26); la vigilanza dell’INPS sull’operato del comitato amministratore (art. 3, co. 40).

<sup>318</sup> Di questo avviso Senatori I., *Struttura e funzioni della contrattazione collettiva nella “Riforma Fornero”*, in *QFMB Saggi/Ricerche*, N. 4/2012 – IV e Ambra M.C., Carrieri M., *La crescente interdipendenza fra contrattazione e welfare*, *op.cit.*, 66.

<sup>319</sup> Sul punto, fra tanti, v. Lassandari A., *La contrattazione collettiva: prove di decostruzione di un sistema*, in *LD*, 2, 2011, pp. 321-341 e Magnani M. *I nodi attuali del sistema di relazioni industriali e l’Accordo quadro del 22 gennaio 2009*, in *ADL*, 2009, 2, p. 1278;

<sup>320</sup> Così Perulli A., Speziale V., *L’articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la “rivoluzione di Agosto” del Diritto del Lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.it* - 132/2011, 3. Sul tema la

In questo quadro, l'avvento della Riforma Fornero può dirsi indirettamente inserito nel solco tracciato dal precedente Accordo interconfederale siglato il 28 giugno 2011 dalle parti (e successiva intesa integrativa del 21 settembre 2011), tramite il quale le stesse hanno suggellato la ricomposizione del fronte sindacale e confermato la centralità del contratto collettivo nazionale, quale “*garanzia di certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore*”, pur favorendo, al contempo, lo sviluppo controllato della contrattazione collettiva di secondo livello<sup>321</sup>.

Certo, mancano i rinvii espliciti all'impianto delineato dalle parti dall'Accordo del 2011, così come la vocazione concertativa che avrebbe imposto, prima dell'emanazione del testo, di ritrovare un'unanimità di vedute con le parti sociali, ciononostante, non può dirsi che l. n. 92 del 2012 sia davvero un “*bad text*” come si è soliti credere<sup>322</sup>. In una fase di temperie economiche e profonda crisi della sovranità politica nazionale, la Riforma ha il pregio di superare gli sforzi di delegittimazione del precedente governo e riportare l'azione sindacale al centro delle politiche retributive e sociali, conferendogli un ruolo importante nella gestione delle risorse per il *welfare* dei lavoratori.

---

letteratura è molto vasta. Si veda, *ex multis*, Bavaro V., *Art. 8 della legge n. 148/2011 e questioni giurisprudenziali sull'aziendalizzazione*, in *RGL*, 3, 2012, 579 ss; Lassandari A., *Dopo l'accordo del 28 giugno 2011 (e l'articolo 8 della legge 148): incertezze, contraddizioni, fragilità*, in *LD*, 2012, 1, pp. 55-79; Zoli C., *Dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 all'art. 8 D.L. n. 138/2011*, in Carinci F. (a cura di), *Contrattazione in deroga. Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e art. 8 del D.L. n. 138/2011*, Collana Leggi e Lavoro, Ipsoa, Milano, 2012, p. 153; Scarpelli F., *Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.it – 127/2011; Mariucci L., *Un accordo e una legge contro l'accordo*, in *LD*, 3, 2011, pp. 451-465;

<sup>321</sup> Punto 2, Accordo interconfederale fra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil del 28 giugno 2011. Cfr. la ricostruzione di Carinci F., *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.it – 125/2011 e di Ricci M., *L'accordo interconfederale 28 giugno 2011: un'inversione di tendenza nel sistema di relazioni industriali*, in *ADL*, 2012, n. 1, 45. Inoltre, come noto, l'anno successivo la CGIL non partecipa all'Accordo interconfederale del 21 novembre 2012, riproponendo nuovamente una rottura del fronte sindacale su questioni di fondamentale importanza quali il decentramento contrattuale e la retribuzione di produttività. Sul punto v. più approfonditamente Lassandari A., *Divisione sindacale e “crescita di produttività e competitività”*, in *LD*, 2, 2013, pp. 243-267

<sup>322</sup> Cfr. Mariucci L., *È proprio un very bad text? Note critiche sulla riforma Monti- Fornero*, in *LD*, 3-4, 2012, pp. 415-440;

### **3.3. La legge di bilancio n. 108, del 28 dicembre 2015 e successive integrazioni: l'“età adulta” del welfare**

L'impianto normativo tracciato dalla Legge di Stabilità per il 2016 ha segnato, secondo alcuni, l'ingresso del *welfare* occupazionale nell'età adulta<sup>323</sup>.

Invero, la modifica degli artt. 51 e 100 del T.U.I.R ad opera dei commi da 182 a 190 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, ha sdoganato l'impianto dogmatico della disciplina fiscale in vigore segnando un vero e proprio “*spartiacque fra una serie di interventi normativi disorganici e una precisa finalità di riorganizzazione sistematica*”<sup>324</sup>: il cambio di rotta operato dal legislatore è sintomatico di una rinnovata sensibilità al tema, preludio, secondo alcuni, di una rivoluzione che assume connotati culturali, oltre che puramente normativi<sup>325</sup>.

Le direttive attorno alle quali si snoda l'intervento manipolativo sono principalmente tre: *i*) il superamento dei caratteri dell'unilateralità e della volontarietà delle erogazioni, cui era subordinato, prima del 2016, il riconoscimento del beneficio fiscale, in luogo dei quali viene introdotto quello, non meglio definito, della “meritevolezza sociale”; *ii*) la promozione della contrattazione collettiva decentrata sul *welfare* aziendale e, più in generale, il sostegno rivolto agli strumenti di coinvolgimento partecipativo dei lavoratori e delle rappresentanze organizzate; *iii*) la fungibilità fra il premio di risultato o di partecipazione agli utili e le prestazioni di *welfare* aziendale, fruiti per scelta dal lavoratore al fine di accedere ad un maggior vantaggio fiscale .

Procedendo con ordine, all'art. 51 del T.U.I.R, comma 1, come già ricordato più sopra, è enunciato il principio di onnicomprensività, in base al quale alla categoria del reddito da lavoro dipendente sono ascritte tutte le somme e i valori in genere a

---

<sup>323</sup> Così Tursi A., *Welfare contrattuale e responsabilità sociale dell'impresa*, in (a cura di) Ludovico G., Squeglia M., *Il welfare aziendale oggi: il dibattito de iure condendo. Atti delle giornate di studio della Sezione di Diritto del Lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 7-22;

<sup>324</sup> Così Lambertini F., *Finalità e nozione del welfare aziendale*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciiovino S., Romei R., *Il welfare aziendale. Una prospettiva giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 87-118

<sup>325</sup> Cfr. Massagli E., *Ampliamento, evoluzione (e mutazione) del welfare aziendale nella Legge di Stabilità 2017*, in *Bollettino Adapt*, 31 ottobre 2016.

qualunque titolo percepiti nel periodo di riferimento, *ivi* comprese le eventuali prestazioni in natura corrisposte dal datore di lavoro, quando queste risultino, in qualche modo, funzionalmente riconducibili all'opera prestata. Della diatriba insorta attorno alla nozione di retribuzione corrispettiva ai fini previdenziali si è già dato ampiamente conto: basti qui ricordare che, avendo la norma soppresso qualsiasi vincolo causale con la prestazione lavorativa oggettivamente intesa, è considerata retribuzione imponibile anche quella costituita dalle erogazioni non monetarie corrisposte al lavoratore in virtù di un qualsivoglia nesso di inerenza giuridica che ne leghi l'attribuzione al rapporto di lavoro intrattenuto, purché non preordinate al soddisfacimento di un interesse prevalente o esclusivo del datore di lavoro<sup>326</sup>. Ne discende che, eccetto deroghe espresse, nessun compenso erogato nell'ambito del rapporto di lavoro, anche se integrante un vantaggio accessorio aggiuntivo alla normale retribuzione, può ritenersi escluso dall'applicazione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e dai relativi versamenti contributivi.

A riguardo, il Testo Unico prevedeva tre eccezioni al principio di onnicomprensività anzi citato: *in primis*, ex comma 3, art. 51, erano esclusi da tassazione i compensi in natura il cui valore monetario superasse la soglia di 258,23 euro, ritenuta dal legislatore una soglia di valore sufficiente a soddisfare le esigenze del lavoratore senza gravare eccessivamente sui suoi tributi; allo stesso modo, non concorrevano a formare reddito i beni ceduti e dei servizi prestati dall'azienda entro la soglia forfetaria individuata dall'art. 51 (segnatamente, 500.000 lire nella previsione originaria); da ultimo, erano escluse dalla nozione di reddito fiscalmente rilevante le voci espressamente indicate al comma 2, lett. *a) – f-bis*), recanti opere, servizi e somme ritenute volte a soddisfare esigenze considerate meritevoli di tutela.

---

<sup>326</sup> Diverse le Circolari dell'Agenzia delle Entrate che si esprimono in questo senso: v più di recente le risoluzioni n. 74/E del 20 giugno 2017 e 77/E del 12 agosto 2019. A più riprese si è pronunciata la giurisprudenza di merito (v. Trib. Teramo 28/10/2010 e Trib. Firenze 26/01/2007) e di legittimità (v. C. Cass. Sent. 2 agosto 2013, n. 18527; Cass. Sent. 9 maggio 2013, n. 10972; C. Cass. Sent. 12 gennaio 2017, n. 586; C. Cass. Ord. 02 maggio 2019, n. 11538). In dottrina, Lambrou M., *Fringe benefit e welfare aziendale*, in *DPL*, 10, 2018, 656-660; Di Gialluca A., *Il trattamento fiscale relativo al vestiario per le imprese e i professionisti*, in *Nuovo not. Giur.*, 1, 2017, pp. 40-75

La novella apportata dalla Legge di Stabilità del 2016 ha riscritto, in particolare, l'ipotesi di cui alla lettera *f*), comma 2, art. 51 T.U.I.R., così omologandone il contenuto a quello delle successive lettere *f-bis*), pure modificata ed *f-ter*), aggiunta dalla stessa riforma: la norma in oggetto, nella sua versione previgente, escludeva dall'imposizione fiscale le opere e i servizi erogati volontariamente dal datore di lavoro per le finalità di cui al comma 1 dell'art. 100 T.U.I.R., riconoscendogli un regime di deducibilità agevolato, nei limiti del 5 per mille del costo complessivo sostenuto.

Nello specifico, il comma 190 dell'art. 1., l. n. 208 del 2015, superando il requisito della volontarietà delle erogazioni, ha riconosciuto la possibilità che le opere e i servizi esenti da imposizione vengano erogati dal datore di lavoro in conformità a “*contratto, accordo o regolamento aziendale*”, purché destinati alla generalità dei dipendenti o a categorie di essi, per le specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o di culto indicate al comma 1, dell'art. 100 T.U.I.R.

A seguito della riforma, dunque, l'ambito oggettivo di applicazione della norma resta invariato, così come quello soggettivo, che identifica i destinatari delle erogazioni agevolate nel dipendente o nei suoi familiari, anche non a carico, secondo le definizioni fornite dall'art. 12, T.U.I.R.<sup>327</sup>: a mutare, invece, è la natura della fonte da cui l'erogazione promana, identificata dalla norma non più (soltanto) nella volontà unilaterale del datore di lavoro, ma anche negli obblighi negoziali derivanti dalla stipulazione di regolamenti aziendali, contratti o accordi collettivi di qualunque livello negoziale, *ivi* compresi quello territoriale, nazionale e interconfederale<sup>328</sup>.

---

<sup>327</sup> L'art. 12 del T.U.I.R. rubricato “*Detrazioni per carichi di famiglia*” fa riferimento al coniuge non legalmente ed effettivamente separato (*lett. a*, comma 1) e ai figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi o affidati (*lett. c*, comma 1). A riguardo v. anche Ministero delle Finanze, Circ. n. 326/E del 23 dicembre 1997 che specifica che non è necessario che il familiare, come indicato dall'art. 12 T.U.I.R., sia fiscalmente a carico del lavoratore per godere dell'agevolazione sulle opere e i servizi fruiti.

<sup>328</sup> Sul punto è intervenuto il legislatore con una norma di interpretazione autentica, l'art. 1, comma 162, della Legge di Bilancio per il 2017, chiarendo i dubbi interpretativi insorti in dottrina riguardo la natura della fonte contrattuale di cui alla novellata *lett. f*, comma 2, art. 51. In particolare, è stato chiarito che rientrano nella nozione di opere e di servizi fruibili dal lavoratore in esenzione d'imposta anche quelli “*riconosciuti dal datore di lavoro, del settore privato o pubblico, in conformità a disposizioni di*

L'anello di congiunzione fra le due previsioni, l'art. 51 e l'art. 100 T.U.I.R., è rappresentato, poi, dall'art. 95, il quale definisce a sua volta un regime impositivo differenziato per il datore di lavoro, a seconda che gli oneri di utilità sociale siano sostenuti volontariamente o a seguito di negoziazione: nel primo caso, è ammessa una deducibilità parziale nel limite del 5 per mille del complessivo ammontare dei costi sostenuti, mentre, in presenza di contratti, accordi o regolamenti aziendali, ne è sancita l'integrale deducibilità.

Il maggior favore riconosciuto dal legislatore per questa seconda ipotesi si pone, senza dubbio, in linea di continuità con gli obiettivi complessivi della riforma e mira, in particolare, a scongiurare l'erogazione *una tantum* di *benefits* tesi al risparmio d'imposta e alla riduzione del costo del lavoro. Sul punto, l'autorità amministrativa si è a più riprese pronunciata circa l'imprescindibilità del requisito negoziale ai fini della completa deducibilità dell'importo oggetto di erogazione, escludendo che ad una previsione unilaterale, autonomamente modificabile o revocabile dal datore di lavoro, potesse conseguire l'accesso al regime di decontribuzione: il problema si era posto, in particolare, con riguardo alla nozione di "*regolamento aziendale*", atto tipicamente riferito alla sfera dell'autonoma determinazione datoriale, al quale sembrava, tuttavia, riconosciuta, da un'applicazione pedissequa dell'art. 51, la natura di "fonte agevolata del *welfare*". Con risposta ad interpello n. 954-1417 del 2016, l'Agenzia dell'Entrate ha chiaramente escluso tale possibilità, riconducendo il beneficio fiscale ai soli regolamenti attuativi di obblighi negoziali derivanti da altri contratti collettivi o accordi conclusi con le rappresentanze dei lavoratori, così ribadendo, ancora una volta, la volontà di incentivare il ricorso a strumenti di negoziazione stabili, in luogo di determinazioni unilaterale, potenzialmente elusive della *ratio* della norma <sup>329</sup>.

---

*contratto collettivo nazionale di lavoro, di accordo interconfederale o di contratto collettivo territoriale*". Peraltro, l'Agenzia delle Entrate ha precisato con Circ. n. 5/E del 29 marzo 2018 che tale interpretazione opera anche in riferimento alle somme e ai valori disciplinati dalle successive lettere *f-bis*, *f-ter*) e *f-quater*).

<sup>329</sup> Cfr. Agenzia delle Entrate, Interpello n. 954-1417/2016. Più di recente, Interpello n. 10 Roma, 25 gennaio 2019. In dottrina, offrono un'interpretazione più favorevole Maresca A., *Il welfare aziendale nella prospettiva delle politiche retributive del personale*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciovino S., Romei R., *Il welfare...*, *op.cit.*, pp.63-84, 73, Massagli E., *Le novità (e le mancanze) della Circolare 5/E sul welfare aziendale*, in *Bollettino Adapt*, 3 aprile 2018, n. 13. Più restrittive le interpretazioni di Renella

Parallelamente alla modifica della *lett.f*, la legge di Stabilità per il 2016 ha novellato la lettera *f-bis* del comma 2, art. 51 T.U.I.R, riguardante i *benefits* erogati per finalità educative e di istruzione, e introdotto una nuova previsione alla lettera *f-ter*, concernente la detassazione delle prestazioni fruite dal dipendente per l'assistenza a familiari anziani e non-autosufficienti. Per quanto attiene alla prima, il legislatore della riforma, innovando un testo evidentemente datato, ha ammesso il ricorso all'agevolazione fiscale per un'ampia categoria di prestazioni fruite dal lavoratore a copertura di spese *lato sensu* educative: in luogo della più limitata disciplina previgente, la norma attuale esclude da imposizione le prestazioni fruite dal lavoratore a copertura di spese scolastiche per i figli, anche in età prescolare, per la frequenza di asili nido, scuole materne, ludoteche, centri estivi ed invernali, e per i servizi integrativi connessi di mensa e trasporto scolastico, nonché per le borse di studio corrisposte in favore dei medesimi familiari<sup>330</sup>.

In aggiunta, la successiva *lettera f-ter*, introdotta *ex novo* dalla Legge di Stabilità del 2016, recepisce e mette in pratica l'avvertita necessità di far fronte, dal punto di vista sociale, alla domanda crescente di assistenza domiciliare dei soggetti anziani e non autosufficienti, sottraendo dall'imposizione fiscale le prestazioni fruite per la cura di familiari che abbiano compiuto il 75esimo anno di età o che non siano in grado di compiere i principali atti della vita quotidiana, la cui minorazione risulti da apposita certificazione medica<sup>331</sup>.

---

G., *Deducibilità dei benefit per il datore di lavoro se il Regolamento aziendale è espressione di un obbligo negoziale*, in *Corr. Trib.*, n. 32-33/2018, pp. 2517 ss.; Squeglia M., *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale "socialmente utile" e della produttività partecipata*, in *ADL*, 2017, 2, 385 e Bacchini F., *Welfare aziendale: illusioni (ricostruttive) giuslavoristiche (parte speciale)*, in *ADL*, 4-5, 2017, pp. 1008-1038

<sup>330</sup> La questione è stata sottoposta più volte all'autorità amministrativa che, prima dell'avvento della Legge 208/2015, si è sempre pronunciata negativamente circa l'assimilabilità di servizi non essenziali (quali ludoteche, scuole materne e assegni di *baby-sitting*) alle prestazioni di cui alla *lett. f-bis*, vecchio testo, agevolate perché rispondenti a finalità educative o di istruzione considerate meritevoli di tutela. Con Circ. 28/E del 2016, l'Agenzia delle Entrate ha avallato un'interpretazione più ampia della norma ricomprendendovi le borse di studio e i premi di merito, le spese sostenute per le rette scolastiche, tasse universitarie, libri di testo scolastici, il rimborso di somme destinate alle gite didattiche, alle visite d'istruzione ed alle altre iniziative incluse nei piani di offerta formativa scolastica nonché l'offerta – anche sotto forma di rimborso spese – di servizi di *baby-sitting*.

<sup>331</sup> L'inserimento della *lett. f-ter* nasce da un rinnovato interesse, in più occasioni dimostrato dal Governo, nei confronti delle esigenze di conciliazione dei lavoratori con parenti o familiari anziani o in

Sulla stessa scia si collocano gli interventi integrativi operati dalle Leggi di Bilancio per il 2017, la n. 232 dell'11 dicembre 2016, e per il 2018, la n. 205 del 27 dicembre 2017. Entrambe arricchiscono il catalogo delle prestazioni agevolabili, aggiungendo due nuove voci al già copioso elenco contenuto nel secondo comma dell'art. 51 T.U.I.R: in particolare, alla lettera *f-quater*, come modificata dalla Legge di Stabilità per il 2017, è oggi prevista l'esclusione dal reddito per “*le prestazioni, anche in forma assicurativa, aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana [...]il rischio di gravi patologie*”, con queste riferendosi alle polizze assicurative stipulate dal dipendente stesso, e non dai suoi familiari, la cui tutela è assicurata *ex* lettera *f-ter*<sup>332</sup>. Successivamente, con la Legge finanziaria per il 2018, viene introdotta anche la lettera *d-bis*), con cui si prevede l'esclusione dal reddito di lavoro delle somme erogate o rimborsate dal datore per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, in affiancamento alla più limitata previsione, già in vigore alla *lett. d* del medesimo elenco, che ammetteva l'esenzione per le spese di “trasporto collettivo” dei dipendenti<sup>333</sup>.

Da ultimo, con riferimento alla possibilità di fruizione dei beni e dei servizi indicati nel lungo elenco di cui al secondo comma dell'art. 51, la Legge di Stabilità per il 2016 ha introdotto, dopo il comma 3, un comma *3-bis*), con il quale apre la strada ad una prassi aziendalistica tanto diffusa quanto criticata: la norma consente, nello

---

stato di non-autosufficienza. Già con la l. n. 183 del 2014 e il successivo d.lgs n.80 del 2015 si erano stanziati risorse economiche per la costituzione di Fondi a sostegno delle politiche familiari e di *long term care*, oggi riprese ed ampliate, dopo un periodo di stallo, con il DPCM del 21 novembre 2019 e la successiva Legge di Stabilità per il 2020.

<sup>332</sup> Con la Circ. 5/E del 2018 l'Agenzia delle Entrate ha specificato che non rientrano nella definizione di cui alla *lett. f-quater* i contributi e i premi versati per le polizze di “*Long Term Care*” e “*Dread Disease*”, ovvero per le polizze volte ad assicurare le terapie di lungo corso e contro il rischio di insorgenza di gravi patologie. Per la definizione più specifica delle prestazioni escluse il riferimento è all'articolo 2, comma 2, lettera d), numeri 1) e 2) del D.M. 27 ottobre 2009 e all'articolo 139 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, così come aggiornato con D.M. 10 giugno 2014.

<sup>333</sup> Cfr. Circ. 5/E del 2018, dove si specifica che il regime fiscale di favore è riconosciuto sia nell'ipotesi in cui il benefit

sia erogato dal datore di lavoro volontariamente sia nell'ipotesi in cui sia erogato in esecuzione di disposizioni di contratto, accordo o di regolamento aziendale, anche qualora l'abbonamento per il trasporto pubblico sia destinato ad un familiare del dipendente a condizione che risulti fiscalmente a carico quest'ultimo.

specifico, la fruizione dei beni, delle prestazioni, delle opere e dei servizi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 51 T.U.I.R, anche tramite “*documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale*”, più comunemente noti come *voucher*.

Le modalità applicative della disposizione sono definite dal Decreto interministeriale del 25 Marzo 2016 (d'ora in avanti Decreto), emanato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. All'art. 6, comma 1, del suddetto testo, il legislatore introduce limitazioni stringenti quanto alla cessione a terzi del titolo e al divieto di monetizzazione del valore delle prestazioni indicate: il *voucher* è evidentemente inteso dalla norma, in virtù di una chiara *ratio* antielusiva, quale titolo rappresentativo di una specifica utilità, non monetizzabile, personale, non cedibile né integrabile ed esattamente corrispondente al valore della prestazione che, per il suo tramite, si è ammessi a fruire<sup>334</sup>. In questo modo, pur ammettendo l'impiego di strumenti trasversali di più facile ed immediato utilizzo, è posto un limite alla libertà di spesa dei destinatari, affinché questa non ecceda il reale bisogno del lavoratore e del suo nucleo familiare: come da più parti rilevato, infatti, l'impiego incondizionato dei *voucher*, se da un lato sarebbe in grado di promuovere la semplificazione del processo di erogazione e distribuzione dei servizi, dall'altro presenterebbe svariati profili di rischio con riguardo alla denunciata “*deriva consumeristica del welfare*”<sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> V. Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016 pubblicato sul sito del Ministero del Lavoro il 16 maggio 2016 con comunicato in Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2016, recante disciplina dell'erogazione dei premi di risultato e della partecipazione agli utili di impresa con tassazione agevolata. V. anche Agenzia delle Entrate, Circ. 28/E del 15 giugno 2016, §4.8 e Brenna F., Munno R., *Il Welfare aziendale: aspetti fiscali*, in Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, IPSOA, Milano, 2016, p. 192.

<sup>335</sup> Il problema si è posto con particolare riferimento ai buoni Amazon, ai *ticket restaurant* e ai buoni palestra, considerati estranei alla nozione di “salario sociale” perché rispondenti ad interessi individuali del beneficiario, consistenti nell'aumento immediato del potere d'acquisto, per questo non giustificativi dell'esenzione sul piano fiscale. Sul punto i contributi sono molteplici. In particolare, v. Ichino P., *La nuova etica pubblica della spesa veloce*, in *Nwsl* n. 402, 20 luglio 2016; Martini F., *Welfare aziendale o contrattuale? Rischi e opportunità*, in *RPS*, 2016,1, pp. 183-195; Giovannone M., *Beneficiari, condizioni, limiti e modalità di accesso ai benefici fiscali delle prestazioni di welfare*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciovino S., Romei R., *Il welfare...*, *op.cit.*,133-164;

In proposito – e la riflessione può essere estesa a tutte le novità apportate all’elenco di cui ai commi 2 e 3, art. 51 T.U.I.R – non sembra condivisibile l’opinione di chi ritiene che il legislatore abbia inteso accettare, con la Riforma del 2016, il rischio di una curvatura produttivistica delle prestazioni di *welfare*, deresponsabilizzando le aziende e i lavoratori rispetto alla fruizione di piani *welfare* articolati a contenuto sociale<sup>336</sup>.

Piuttosto, ha delimitato gli spazi dell’autonomia individuale, facendo però leva sull’utilizzo della fonte negoziale e sulla funzione di controllo esercitabile dall’autonomia collettiva: il cardine della disciplina resta, infatti, quello contenuto nella *lett.f* dell’art. 51, in combinato disposto con gli art. 95 e 100 T.U.I.R, che attribuisce prevalenza agli interventi negoziati in ambiti sociali e para-sociali, accordando loro il maggiore privilegio fiscale<sup>337</sup>.

Il problema, semmai, è che, in un impianto normativo precario e sistematicamente difettoso quale è quello di una Legge di bilancio, non vengono poste precise limitazioni in ordine al contenuto dei servizi di *welfare* e alla loro “meritevolezza sociale”: peccando di eccessivo tecnicismo, il legislatore si sottrae ad una riflessione di più ampio respiro circa la progressività sociale delle agevolazioni introdotte, dimenticando gli aspetti “sostanziali” della disciplina e concentrandosi maggiormente su quelli tributari.

Del resto, di legislazione fiscale trattasi, alla quale è stata affiancata una moltitudine indistinta di interventi attuativi e interpretativi di carattere para-normativo

---

<sup>336</sup> Il riferimento è a Caruso B., *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale. Nuove strategie di gestione del lavoro o neoconsumismo?* in *RIDL*, 3, 2018, pp. 369-388, 384. Di simile avviso Poli D., *Lo Sviluppo del welfare privato. La soluzione dei welfare voucher*, in (a cura di) Ludovico G., Squeglia M., *Il welfare aziendale oggi: il dibattito de iure condendo. Atti delle giornate di studio della Sezione di Diritto del Lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2019, pp.105-118.

<sup>337</sup> In particolare, come già specificato e come si avrà modo di approfondire poco più oltre (v. *infra* par. 3.3.1) la novella legislativa del 2016 ha creato due diversi canali di agevolazione fiscale e contributiva, accordando un favore maggiore ai servizi di *welfare* erogati (o convertiti) sulla base di accordi, contratti e regolamenti aziendali, anzi che a quelli riconducibili alla sola iniziativa unilaterale del datore: in particolare, ai sensi dell’art. 95 T.U.I.R. al datore di lavoro è riconosciuta nel primo caso l’integrale deducibilità dell’importo versato (anziché nel limite del 5 per mille) e, ai sensi del comma 187 dell’art. 1, l. n. 208 del 2016, è ammesso l’accesso a tassazione sostitutiva agevolata sugli importi premiali convertiti in *welfare*, purché contemplati da contratti collettivi nazionali, aziendali o territoriali.

(circolari, interpelli, decreti ministeriali e regolamenti) ma mai un provvedimento sistematico, dal contenuto organico e dall'efficacia generalizzata, che offrisse un preciso quadro d'insieme della materia, dei soggetti coinvolti e dei vincoli giuridici posti alla loro azione.

### **3.3.1. La disciplina dei premi di risultato e la fungibilità con il *welfare* aziendale**

Altra importante novità introdotta con la Legge di Stabilità per il 2016 è la possibilità riconosciuta al lavoratore di convertire il premio di risultato, corrisposto dal datore nel periodo d'imposta, in prestazioni di *welfare* aziendale, beneficiando di notevoli sgravi fiscali.

In particolare, i commi da 182 a 189 della legge n. 208 del 2015 dettano, sul punto, due discipline distinte ma funzionalmente connesse, l'una relativa alla sottoposizione ad imposta sostitutiva dei premi di risultato e delle partecipazioni agli utili d'impresa, l'altra relativa alla loro cosiddetta "welfarizzazione".

Per quanto attiene alla prima, al comma 182, dell'art. 1 è stato reintrodotta, a decorrere dal 1° gennaio 2016, un sistema di tassazione agevolata, consistente nell'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e relative addizionali del 10 per cento, "*per gli importi percepiti dal lavoratore a titolo di retribuzione premiale, la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, nonché per le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa*"<sup>338</sup>. Il Decreto del 25 Marzo 2016 ha, poi, chiarito i criteri di misurazione e verifica dei suddetti incrementi, fornendo un elenco esemplificativo di interventi assoggettabili a imposizione agevolata e demandandone la successiva specificazione alla contrattazione collettiva: in particolare, sono considerati validi, ai fini dell'applicazione dell'articolo 1, comma 182, gli incrementi consistenti "*nell'aumento della produzione o in risparmi dei fattori produttivi o nel*

---

<sup>338</sup> La disciplina delle agevolazioni sulla retribuzione premiale non è nuova nel panorama legislativo italiano: essa ripropone, infatti, gli esperimenti tentati dal legislatore fiscale nel 2007 (v. *supra*) poi sospesi per carenza di risorse, apportando, come si vedrà, delle novità soprattutto per quanto concerne la concreta verificabilità degli incrementi produttivi, sulla base di indicatori la cui esclusiva verifica è rimessa alla contrattazione collettiva. V. Decreto interministeriale del 25 Marzo 2016, art. 2.

*miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi*”, anche derivanti dalla riorganizzazione degli orari di lavoro e dal ricorso a modalità di lavoro agile<sup>339</sup>.

Dal punto di vista soggettivo, destinatari della previsione sono, ai sensi dell’art. 1, comma 186, i lavoratori dipendenti del settore privato<sup>340</sup>, che siano titolari di reddito di lavoro dipendente non superiore, nell’anno precedente a quello di percezione del premio, a 50.000 mila euro lordi, anche riconducibili a più rapporti di lavoro o ad attività di lavoro svolte all’estero, purché assoggettati a tassazione ordinaria e per un importo massimo agevolabile di 2.000 euro lordi per anno.

La Legge di bilancio per il 2017, con l’art. 1, comma 160, *lettera d)*, è intervenuta in chiave integrativa innalzando sia il limite reddituale, oggi a 80.000 euro annui, sia l’importo massimo assoggettabile a imposizione agevolata, che passa dai 2.000 euro lordi annui del testo previgente agli attuali 3.000 euro lordi. Come da più parti sottolineato, tale incremento ha ampliato la platea dei beneficiari, ricomprendendovi non più il solo personale impiegatizio ed operaio, al quale sembrava essere unicamente rivolta la previsione originaria, ma anche il *management*, nel quale vanno ricompresi i quadri, direttivi e non, e i dirigenti della piccola e media impresa con bassa anzianità di servizio<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> Al Decreto del 25 Marzo 2016, attuativo delle previsioni di cui alla l. n. 208 del 2015, è allegato il “*Modulo di monitoraggio dei contratti collettivi aziendali e territoriali*”, con il quale il datore di lavoro è tenuto fornire dichiarazione di conformità del contratto collettivo sottoscritto a livello aziendale o territoriale, indicando il tipo di intervento messo in campo e l’eventuale previsione di piani di *welfare*, da depositare entro 30 giorni dalla sottoscrizione presso l’Ispettorato Territoriale del Lavoro. Nel modulo sono indicati 20 indicatori di risultato, fra cui si segnalano la riduzione degli infortuni, dell’assenteismo, dei tempi di consegna e dei consumi energetici, il miglioramento dei tempi di consegna, il deposito dei brevetti e altri eventualmente indicati dalla contrattazione collettiva. L’adempimento è obbligatorio per i datori di lavoro che vogliano erogare premi di risultato ai propri dipendenti beneficiando della previsione di cui all’art. 1, co 182, l. n. 208/2015.

<sup>340</sup> La norma si inserisce nel solco delle precedenti Leggi di stabilità escludendo dall’agevolazione i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, così come definite dall’articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. In queste, non rientrano gli enti pubblici economici, i cui dipendenti potranno beneficiare di imposta sostitutiva sui premi e gli utili erogati. Sono incluse, altresì, le Agenzie di somministrazione anche nel caso in cui i propri dipendenti prestino attività nelle pubbliche amministrazioni, nonché gli esercenti arti e professioni. Cfr., Agenzia delle Entrate, Circolare n. 28/E del 2016, § 1.1.

<sup>341</sup> Cfr. Bacchini F., *Welfare aziendale: illusioni (ricostruttive) giuslavoristiche (parte speciale)*, in ADL, 4-5, 2017, in nota 56, p. 1027, che a sua volta richiama Mainardi S., *Le relazioni collettive nel “nuovo” diritto del lavoro*, Relazione al Convegno Aidlass su *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli 16-17/06/2016, 52.

Inoltre, è riconosciuta al dipendente la facoltà di optare per un regime di tassazione ordinaria sulle somme percepite a titolo di retribuzione premiale, comunicando per iscritto la propria rinuncia al datore di lavoro o tramite dichiarazione dei redditi: ciò, in quanto, come chiarito dall'Agenzia delle Entrate, l'aliquota sostitutiva può risultare in alcuni casi sfavorevole al dipendente in quanto esclude la possibilità di far valere oneri deducibili o detraibili che consentono di ridurre, rispettivamente, la base imponibile da assoggettare all'IRPEF o l'ammontare dell'IRPEF dovuta<sup>342</sup>.

Al medesimo regime fiscale soggiacciono, ai sensi dell'ultimo periodo dell'art.1, comma 182, le somme erogate dal datore di lavoro al lavoratore sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa, ex art. 2102 del Codice Civile: come chiarito dall'Agenzia dell'Entrate, trattasi non di attribuzione di quote di partecipazione al capitale sociale, ma di autonoma modalità di erogazione della retribuzione, distinta da quella premiale e, per questo, svincolata dagli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione che ne determinano la sottoposizione a tassazione agevolata<sup>343</sup>.

Tanto opportunamente premesso, è il caso di soffermarsi sulla seconda delle novità cui si faceva cenno in apertura di paragrafo, salutata da molti interpreti come il cuore della rivoluzione fiscale avviata nel 2016<sup>344</sup>.

Nello specifico, ai sensi dell'art 1, comma 184, della Legge n. 208 del 2015 è stata introdotta la possibilità per il lavoratore di convertire in tutto in parte i premi di risultato, percepiti a norma del comma 182, nelle prestazioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 51 T.U.I.R, avvalendosi del regime di integrale esenzione fiscale previsto per questi ultimi, in luogo dell'applicazione dell'imposta sostitutiva del 10 per cento

---

<sup>342</sup> Cfr. Agenzia delle Entrate, Circ. n. 49/E del 2008, §1.5 e Circ. n. 11/E del 2013, § 4

<sup>343</sup> Chiarisce l'Agenzia delle Entrate che, dal punto di vista operativo, per l'accesso al beneficio non è richiesta l'allegazione di alcuno degli indicatori forniti dal Decreto del 25 Marzo 2016, ma basterà inserire nell'apposita Sezione contenuta nel modello di dichiarazione allegato la voce distinta relativa alle somme erogate a titolo di partecipazione agli utili. V. Agenzia delle Entrate, Circ. 28/E del 2016, §1.2

<sup>344</sup> V. Di Nardo F. (a cura di), *L'evoluzione del welfare aziendale in Italia*, Milano, 2016, p. 42-43

prevista per i primi<sup>345</sup>. L'opzione della conversione soggiace a tre specifiche condizioni: *in primis*, ai sensi del successivo comma 187 dell'art. 1, la fungibilità tra la componente monetaria e i beni e servizi deve essere contemplata “*da contratti aziendali o territoriali*”<sup>346</sup>; in secondo luogo, deve trattarsi di una scelta volontaria del lavoratore, il che suppone, che egli sia stato quanto meno reso accorto dal datore di lavoro o dalle rappresentanze sindacali della possibilità di non avvalersi della conversione e, se del caso, di fruire dell'importo pieno del premio di produttività; da ultimo, la conversione può avere ad oggetto esclusivamente gli emolumenti premiali sottoposti a tassazione sostitutiva e deve essere comunque realizzata nel rispetto dei limiti quantitativi e qualitativi previsti per i *benefit* in cui la somma è convertita<sup>347</sup>.

Dal 2016, dunque, la fungibilità fra “premio monetario” e “premio sociale” è suggellata da un'ulteriore agevolazione, consistente nel totale abbattimento del gravame fiscale e contributivo per le somme in denaro, percepite a titolo di retribuzione premiale o di partecipazione agli utili, che il lavoratore scelga volontariamente di convertire in servizi di *welfare*: è quello che, nella retorica dei sostenitori del *welfare*, è stato ottimisticamente definito un “*meccanismo win-win*”,

---

<sup>345</sup> La norma testualmente recita “*Le somme e i valori di cui al comma 2 e all'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 51 T.U.I.R. non concorrono, nel rispetto dei limiti ivi indicati, a formare il reddito di lavoro dipendente, nè sono soggetti all'imposta sostitutiva disciplinata dai commi da 182 a 191, anche nell'eventualità in cui gli stessi siano fruiti, per scelta del lavoratore, in sostituzione, in tutto o in parte, delle somme di cui al comma 182*”. Per i chiarimenti riguardanti la fruizione delle agevolazioni v. Agenzia delle Entrate, circ. 28/E del 2016 § 3.

<sup>346</sup> V. più approfonditamente *infra* § 3.3.2. Per ora basti chiarire che l'art. 1, comma 187 della Legge di Stabilità per il 2016 richiama, per la definizione dei contratti aziendali e territoriali, l'art. 51 del d.lgs n. 81 del 2015, concernente la “*disciplina organica dei contratti di lavoro*”. In base a tale espresso richiamo, 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*”. Sicchè restano esclusi 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. Cfr. Agenzia delle Entrate, Circ. 28/E del 2016 e 3/E del 2011.

<sup>347</sup> Costituiscono eccezione a tale previsione le somme versate nei fondi pensione integrativi e nelle casse sanitarie con finalità assistenziali e quelle destinate all'assegnazione di azioni, per le quali l'agevolazione opera anche se superato il relativo limite. La soglia è stata innalzata dall'art. 1, comma 184-bis della Legge di Stabilità per il 2017, al fine di agevolare il ricorso alla conversione del premio di produttività in servizi di previdenza complementare e assistenza sanitaria, nonché favorire la partecipazione azionaria dei dipendenti. Sul punto v. Sepio G., Sbaraglia G., *Welfare aziendale: spunti di riflessione su detassazione dei premi e componenti esenti del reddito*, in *Il Fisco*, 18, 2017, p. 1740 e ss.

che consente, da un lato, al lavoratore di beneficiare di servizi detassati altrimenti di importo “liquido” inferiore, e dall’altro, al datore, di fruire della relativa decontribuzione, così abbattendo il costo dell’ erogazione premiale<sup>348</sup>

Se ciò è vero, la dottrina più accorta non ha mancato di considerare le ricadute di una tale previsione sulla morfologia del lavoro e, più in particolare, della retribuzione<sup>349</sup>. La parziale sostituzione del salario diretto, del quale pure la retribuzione premiale è parte integrante, con forme di salario indiretto o paramonetario, consistenti in benefici o servizi *prêt-à-porter* a connotazione verrebbe da dire “commerciale” più che “sociale”, rischia, infatti, secondo molti di mutare la genetica della retribuzione, introducendo un *tertium genus*, il *welfare* di produttività appunto, che si colloca a metà fra il sinallagma contrattuale e le strategie organizzative dell’impresa<sup>350</sup>.

È un dibattito che si accompagna, in realtà, da tempo al tema della retribuzione flessibile<sup>351</sup>, ma che si colora di nuovi toni dopo i recenti interventi del legislatore fiscale: ci si chiede, nello specifico, se il *welfare* aziendale sia uno strumento a servizio della produttività d’impresa, come nelle ricostruzioni operate da certa letteratura aziendalistica<sup>352</sup>, oppure ne costituisca l’effetto, riuscendo, comunque, ad assolvere,

---

<sup>348</sup> Emblematicamente v. Pacetti M., Ferrigni N., Di Cola B., *Welfare aziendale in un gioco dove nessuno perde e tutti guadagnano. Indagine nazionale sullo stato del welfare aziendale*, Roma, 2014, pp. 33 ss

<sup>349</sup> V. Bavaro V., *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un’indagine territoriale)*, in *DRI*, 1, 2017, pp. 13-44; Caruso B., «The bright side of the moon»: politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale, in *RIDL*, 2, 2016, pp. 177-206; Squeglia M., *L’evoluzione del “nuovo” welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *ADL*, 2017, I, pp. 131 ss.; Mattei A., *Welfare, contrattazione e scambio: regole e prassi*, in *Dir.Lav.Mer.*, 2018, 1, pp.59-87; Chiaromonte W., Vallauri M.L., *Trasformazione dello Stato sociale ed ascesa del welfare aziendale. L’esperienza italiana*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 42.

<sup>350</sup> Cfr. Giovannone M., *Beneficiari, condizioni, limiti e modalità di accesso ai benefici fiscali delle prestazioni di welfare*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciovino S., Romei R., *Il welfare...*, op.cit., 158

<sup>351</sup> Fra tanti v. Zoppoli L., *Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro. L’applicazione dell’accordo sugli incentivi nel settore industriale*, Milano, Giuffrè, 1994; Treu T., *Le forme retributive incentivanti*, in *RIDL*, 2010, 1, pp.640 ss Vitaletti M., *La retribuzione variabile*, Roma, Aracne, 2010., Pessi R., *Retribuzione variabile e fattispecie lavoro subordinato*, in *ADL*, 1997, 7, 49 ss. Gragnoli E., *Retribuzione ad incentivo e principi costituzionali*, in *ADL*, 1995, 2, 221 ss.

<sup>352</sup> Per menzionarne alcuni vedi Grandi D., *Il valore generato dal welfare aziendale*, Bollettino Adapt, 2014, Varini V., *Human relations e welfare aziendale nell’esperienza italiana*, Bollettino 2013, n. 1-2, 115-129, Vita e Pensiero, 2013; Gabrielli G., Zaccaro F., *Remunerazione, welfare aziendale e Human*

nell'incontro con l'autonomia collettiva, la sua funzione sociale, e inserendosi, per questo, nel quadro delle politiche di "liberazione dal bisogno", di cui l'attore pubblico rimane primo indiscusso garante<sup>353</sup>.

È su tali nodi critici che ci soffermeremo al termine della trattazione, provando a fornire delle interpretazioni *de iure condendo* dell'odierno quadro legislativo, nella consapevolezza che le risposte fornite dal legislatore siano state finora insufficienti a delineare con certezza la natura del fenomeno. Piuttosto, "la sfida della governance" sembra passata in mano al sindacato<sup>354</sup>, protagonista, sul piano nazionale, di un processo di ridefinizione delle traiettorie sociali del mercato del lavoro, e garante, a livello decentrato, dell'effettività dei risultati produttivi dell'azienda e del benessere organizzativo dei lavoratori.

### **3.3.2 Il coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione d'impresa**

A completamento della ricostruzione sin qui condotta, non resta che affrontare il tema del coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione d'impresa, cui sono dedicati i commi 188 e 189 dell'art. 1, l. n. 208 del 2015.

Con l'intenzione, non nuova al nostro ordinamento<sup>355</sup>, di dare maggiore spinta alle pratiche partecipative aziendali, il legislatore del 2016 ha introdotto un'ulteriore

---

*Resource Management. Un framework per orientare reward strategy e politiche retributive*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciovino S., Romei R., *Il welfare...*, op.cit, pp. 29-55. Vedi anche gli approcci della dottrina straniera: Mithcell T.R., *Motivation: new directions for Theory, Research, and Practice*, in *The Academy of Management Review*, V. 7, 1982, Lengnick-Hall C. Lengnick-Hall M., *Interactive human resource management and strategic planning*, Washington Papers, 1990

<sup>353</sup> Cfr. sul punto, per citare i più noti, Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2014; *Id. Tornando sul welfare*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 311/2016; Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2012; *Id. Commento all'art. 38 Cost.*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna–Roma, 1979; Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Utet, Torino, 2012, *Id. La previdenza complementare. Art. 2123*, in Cinelli M. (a cura di), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>354</sup> Cfr. Mainardi S., *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro..op cit.*, 51

<sup>355</sup> I commi 62 e 63 dell'art. 4 della L. 28 giugno 2012, n. 92 già introducevano diversi meccanismi di partecipazione, alcuni già noti al nostro ordinamento (procedure di informazione e consultazione) altri mutuati da altre esperienze europee (controllo, verifica e cogestione), con l'obiettivo di dare concreta attuazione al dettato dell'46 della Costituzione e di adempiere agli obblighi derivanti dalla normativa europea, in particolare, dalla Direttiva 2001/86/CE. Anche in tale occasione, il legislatore aveva utilizzato il rinvio alla negoziazione collettiva di livello aziendale quale strumento per conferire continuità e concretezza alle prassi partecipative, auspicando la costituzione di organismi paritetici o

leva fiscale per le somme erogate a titolo di premialità, ai sensi del comma 182, art. 1, innalzando il limite dell'importo agevolabile a 2500 euro, in luogo dei 2000 previsti dall'ipotesi generale, “*per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro*”.

*Ratio* affine va riconosciuta alle successive integrazioni operate dal legislatore con la Legge di bilancio per il 2017 e con l'art. 55 del D.L. n. 50 dello stesso anno. La prima, ha modificato il comma 189 dell'art. 1 della Legge di Bilancio per il 2016, incrementando ulteriormente le soglie di accesso alla tassazione sostitutiva per le somme erogate a titolo premiale, oggi fissate rispettivamente in 4000 e 3000 euro, a seconda che si attivino o meno strategie di coinvolgimento paritetico dei lavoratori.

A tale disciplina, l'art. 55 del successivo D.L. n. 50 del 2017 ha aggiunto un ulteriore vantaggio fiscale, stavolta sul versante datoriale, consistente nella decontribuzione delle somme erogate a titolo di premio di risultato, ove siano coinvolti pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro. Ai sensi del novellato comma 189 dell'art. 1, L. n. 208 del 2015, ai datori di lavoro è consentito fruire di una decontribuzione integrale degli oneri per il lavoratore e di un'ulteriore riduzione di 20 punti percentuali dell'aliquota contributiva per il regime relativo all'invalità, alla vecchiaia e i superstiti, su un massimo imponibile di 800 euro<sup>356</sup>. Le condizioni di accesso al beneficio restano le medesime di quelle di cui al comma 187 dell'art. 1 e, in particolare, la sottoscrizione di un contratto collettivo di secondo livello (territoriale

---

misti, adibiti alla verifica, al controllo e alla gestione congiunta di numerose materie, fra le quali figurano sicurezza dei luoghi di lavoro e la salute dei lavoratori, l'organizzazione del lavoro, la formazione professionale, le forme di remunerazione collegate al risultato, le forme di *welfare* aziendale e ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell'impresa. Quantomeno fino al 2016 le disposizioni sono, nella pratica, rimaste lettera morta. V. sul punto Guarriello F., *I diritti di informazione e partecipazione*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 751 ss e Menegatti E., *La delega sulla partecipazione dei lavoratori: verso un nuovo modello di relazioni industriali?* in (a cura di) Carinci F., Miscione M., *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012) Licenziamenti e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, IPSOA, Milano, 2012, pp.208-215.

<sup>356</sup> Ai sensi del successivo comma 2, art. 55, l'agevolazione contributiva “[...] opera per i premi e le somme erogate in esecuzione dei contratti di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per i contratti stipulati anteriormente a tale data continuano ad applicarsi le disposizioni già vigenti alla medesima data.” Dunque, il campo applicativo della norma è limitato ai contratti stipulati a livello aziendale o territoriale dopo il 24 aprile 2017.

o aziendale) e il parallelo coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione d'impresa.

In assenza di criteri ordinatori, la specificazione delle modalità attraverso cui realizzare in concreto tale coinvolgimento è affidata dal legislatore stesso, attraverso una delega in bianco, al decreto attuativo del 25 Marzo 2016, che a propria volta demanda ai contratti collettivi aziendali o territoriali la previsione degli strumenti di coinvolgimento diretto dei lavoratori e delle relative procedure di monitoraggio: per questa via, il “rimpallo” normativo ha definitivamente consacrato il passaggio da un sistema partecipativo di matrice unilaterale, generalmente attivato per concessione del datore di lavoro, ad uno di matrice contrattuale/bilaterale, in cui il ruolo principale di definizione e controllo delle prassi partecipative spetta alle rappresentanze organizzate dei lavoratori<sup>357</sup>.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del suddetto Decreto gli incrementi delle soglie agevolabili sono possibili in presenza di un piano di partecipazione che “*stabilisca a titolo esemplificativo, la costituzione di gruppi di lavoro, nei quali operino i responsabili aziendali e i lavoratori, finalizzati al miglioramento delle aree produttive o sistemi di produzione*” e che prevedano “*strutture permanenti di consultazione e monitoraggio degli obiettivi da perseguire e delle risorse necessarie*”, nonché la “*predisposizione di rapporti periodici*” che riepilogano l'attività svolta e i risultati raggiunti. Stando al testo del decreto, deve trattarsi, dunque, di forme di coinvolgimento non episodico, caratterizzate da prassi stabili e ripetute nel tempo, di natura decisionale e non meramente informativa, in cui ai lavoratori sia concesso di concorrere alla definizione delle regole dell'organizzazione imprenditoriale destinate a ripercuotersi sulle loro condizioni di lavoro o di vita<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> Cfr. Lama L., *La normativa promozionale del coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro*, in (a cura di) Alvino I., Ciucciovino S., Romei R., *Il welfare aziendale. Una prospettiva giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp 187-204.

<sup>358</sup>Cfr. Pedrazzoli M., *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985. L'interpretazione del concetto di “partecipazione” in senso ampio è confermata dalla definizione contenuta nella Direttiva Europea 2001/86/CE e costante giurisprudenza della Corte di Giustizia. V., *ex multis*, C. Giust. 22.5.2003, C-441/01, Commissione c. Paesi Bassi, C. Giust. 6.4.2006, C-428/04, Commissione c. Austria. Sul punto di recente Ales E., *Libertà*

A conforto di ciò, al comma 2 dell'art. 4 è ulteriormente specificato che non costituiscono strumenti e modalità utili, ai fini dell'applicazione della disposizione precedente, i gruppi di lavoro di semplice consultazione, addestramento o formazione, intesi quali forme di partecipazione "fittizia", in cui non si configura un reale scambio di opinioni né "un coinvolgimento dal basso" dei lavoratori, che li includa nello sforzo di migliorare le prestazioni produttive e la qualità del prodotto e del lavoro<sup>359</sup>.

Dall'impianto tracciato dalle due Leggi di stabilità e dal relativo Decreto attuativo emerge il chiaro intento del legislatore di favorire, anche stavolta per il tramite di un incentivo economico, l'adozione di prassi partecipative bidimensionali, relative sia all'economia che alle decisioni organizzative dell'impresa, nelle quali l'invariante è rappresentata dal contratto collettivo decentrato: il coinvolgimento dei lavoratori è, in questo senso, vincolato alla contrattazione collettiva, a monte dalla negoziazione sull'erogazione dei premi di risultato, nella fase di definizione dalle previsioni del contratto collettivo che detta le specifiche modalità di partecipazione, nella fase di attuazione dalla costituzione di organismi paritetici e gruppi di lavoro misti e, al termine, dalla predisposizione di rapporti per il monitoraggio dei risultati raggiunti.

Eppure, a ben guardare, si evince più di una contraddizione. Il vincolo fra "coinvolgimento" e contrattazione" è quasi "ossimorico", perchè incentiva, allo stesso tempo, la mediazione sindacale e la personalizzazione delle relazioni di lavoro<sup>360</sup>, polarizzando la responsabilità della scelta datoriale fra il soggetto collettivo e quello

---

*sindacale vs partecipazione? assenze, presenze e possibilità nello Statuto dei Lavoratori, in RGL, 1, 2020, pp. 129-147.*

<sup>359</sup> Cfr. Circ. Agenzia delle Entrate n. 5/E del 29 marzo 2018, § 1.2. L'amministrazione suggerisce di seguito i contenuti del piano di partecipazione, elencando, a titolo esemplificativo, due modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori, riprese dalle *best practices* adottate a livello internazionale: in particolare, sono attivabili schemi organizzativi di innovazione partecipata (SOP), fra cui rientrano, ad esempio, i sistemi di gestione dei suggerimenti dei lavoratori, le campagne di comunicazione sugli scopi dell'azienda e lo sviluppo di workshop, focus e seminari interattivi, o, in alternativa, programmi di gestione partecipata (PGP), che danno luogo ad un coinvolgimento diretto del lavoratore nelle scelte datoriali, attraverso programmi condivisi di gestione della flessibilità spazio-temporale del lavoro, comunità di pratiche e lavoro in team pianificato.

<sup>360</sup> Così Caruso B., *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *ADL*, 3 / 2017, pp. 555 ss., 560

individuale e lasciando, al centro, il “diritto vivente” della fabbrica: oltretutto, nella prassi d’impresa non è infrequente che tali disposizioni si traducano in “*rituali dichiarazioni di buona volontà delle parti*”, prive di sviluppo effettivo e concreta esigibilità, che altro risultato non sortiscono se non quello di “*addomesticare la contrattazione*” e contenerne la conflittualità<sup>361</sup>.

Sicché, per questa via, si genera un’alterazione della *ratio* stessa della norma, con il risultato che più che un cambio di rotta nel sistema di relazioni industriali, essa ha aggiunto un altro tassello al loro progressivo snaturamento<sup>362</sup>.

Insomma, il contenuto della norma fiscale e del relativo decreto delegato era e resta limpido, quanto a modalità e procedure di realizzazione del coinvolgimento, ma, ancora una volta, l’impatto della normativa non è stato pari alle aspettative nutrite, dagli interpreti e dal legislatore stesso.

Verrebbe da dire che, ad eccezione di poche voci fuori campo<sup>363</sup>, si tratta di un’altra norma dalle grandi potenzialità rimasta inattuata<sup>364</sup>, lasciando il tema della partecipazione ancora confinato nel dibattito sulla grande utopia della democrazia industriale<sup>365</sup>.

### **3.4. I più recenti interventi normativi in materia di *welfare* aziendale: le leggi di Stabilità per il 2019 e il 2020**

Contrariamente alle aspettative nutrite da operatori e studiosi del settore, le ultime due stagioni legislative hanno segnato una battuta d’arresto nello sviluppo del

---

<sup>361</sup> Cfr. Gottardi D., *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in LD, 4, 2016, pp. 877- 926,908. Dello stesso avviso Zoppoli L., *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*, in DRI, 1, 2010, pp. 19-36, che parla di “*partecipazione giuridicamente disarmata*”, p.34.

<sup>362</sup> Così Tomassetti P., *Detassazione 2016: il ritorno degli accordi “fotocopia” di livello territoriale*, in *Bollettino Adapt*, 19 ottobre 2016

<sup>363</sup> V., con riguardo alle sperimentazioni avviate in Emilia-Romagna, Girelli N., *Una ricerca sul campo*, in *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni*, Parte Prima, Fondazione Unipolis, Il Mulino, Bologna, 2017.

<sup>364</sup> Ne parla Zoli C., con riferimento all’art. 46 Cost. in *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in DLM, 3, 2013, pp. 557-580, § 2.

<sup>365</sup> Così Senatori I., *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra realtà e utopia*, in *QFMB Saggi/Ricerche*, 7, 2013.

*welfare* aziendale. Le Leggi di Bilancio per il 2019 e per il 2020, rispettivamente l. n. 145 del 30 dicembre 2018 e l. n. 160 del 27 dicembre 2019, pur confermando l'impianto normativo sin qui trattato, non hanno apportato significative novità in materia, lasciando pressoché invariate le agevolazioni introdotte con le precedenti misure.

Gli interventi più consistenti si registrano in materia di sostegno alla genitorialità e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con un timido richiamo alla non-autosufficienza e alle esigenze dei *caregivers* domestici. In specie, con il comma 482 dell'art. 1 della Legge di Bilancio per il 2019 è stata prevista l'istituzione di un Fondo destinato a finanziare “*interventi in materia di politiche per la famiglia e misure di sostegno alla natalità, alla maternità e alla paternità [...] nonché misure di supporto alla componente anziana dei nuclei familiari*”, fra cui figurano, alla successiva lettera n) del suddetto comma, le “*iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, nonché di promozione del welfare familiare aziendale, comprese le azioni di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53*”. Il rimando consente di ampliare il novero delle iniziative attuabili con quelle già previste all'art. 9 del richiamato testo, consistenti nell'utilizzo di forme di flessibilità oraria e organizzativa, tra cui *part-time*, *smart working* e telelavoro, orario flessibile in entrata o in uscita e banca delle ore, e nel ricorso a programmi di formazione e di reinserimento post-congedo dei lavoratori con figli minori o familiari non autosufficienti a carico. In questo senso, la Manovra sposa una visione tendenzialmente “familista”, orientando l'utilizzo dello strumento welfaristico ai precipui obiettivi dell'armonizzazione dei tempi di lavoro e di cura e del sostegno alla genitorialità, così dimenticando un' importante fetta di lavoratori (*single under 35*, giovani neo-occupati, lavoratori *over 50*) che di un ulteriore e più generalizzato ampliamento di servizi avrebbe certamente beneficiato, in considerazione dei diversificati bisogni di cui sono portatori.

Una prospettiva speculare sembra caratterizzare anche la successiva Legge di Bilancio, attualmente in vigore, che sulla scia del *favor* mostrato dal legislatore del 2018, accresce gli interventi a sostegno della genitorialità, prevedendo appositi stanziamenti per il potenziamento dei servizi alla famiglia e l'introduzione di nuove

agevolazioni economiche alla nascita. In particolare, attraverso l'istituzione del “Fondo assegno universale e servizi alla famiglia”, di cui al comma 339 dell'art. 1 della Legge di bilancio per il 2020, sono rifinanziati gli assegni di natalità e i *bonus* nascita per il triennio 2020-2022 e contestualmente aumentati i sussidi per la frequenza di asilo nido e per le forme di assistenza domiciliare in caso di gravi patologie del minore. A tali misure, si affianca l'aumento delle giornate di congedo di paternità, fruibile anche in modo non continuativo dai padri lavoratori del settore privato per 7 giorni, anziché 6, come in precedenza stabilito, ferma restando la facoltà di richiedere un giorno aggiuntivo, in sostituzione di una giornata del congedo obbligatorio spettante alla madre<sup>366</sup>.

Oltre a ciò, la normativa apporta modifiche al trattamento fiscale dei buoni pasto e delle auto aziendali, due dei *fringe benefits* più frequentemente utilizzati dalle imprese, la cui disciplina si rinviene nel già discusso comma 2, lett. c), art. 51 T.U.I.R., così come da ultimo modificato con la L. n. 205 del 2017: in particolare, il comma 677 dell'art. 1, l. n. 160 del 2019, ha innalzato il limite di esenzione fiscale dei buoni pasto elettronici da 7 ad 8 euro, prevedendo una contestuale riduzione della deducibilità di quelli cartacei da 5,29 a 4 euro, con lo scopo di migliorare la tracciabilità delle transazioni e favorire la diffusione di strumenti digitali anche per l'acquisto di beni e servizi di importo ridotto<sup>367</sup>. Parallelamente, al comma 632, viene rivista la disciplina dei veicoli aziendali concessi in uso promiscuo ai dipendenti, per i quali, a partire dal

---

<sup>366</sup> Cfr. Art. 1, comma 342, lettera a), Legge di bilancio 2020, modificativo dell'art. 4, comma 24, lettera a), della l. 28 giugno 2012, n. 92. La previsione si pone in linea di continuità con la normativa europea e, in particolare con la Dir. (UE) 2019/1158, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza che fissa la durata del congedo di paternità in 10 giorni lavorativi al fine di “*incoraggiare una più equa ripartizione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne, nonché per consentire un'instaurazione precoce del legame tra padre e figlio*”. Per le modalità operative e la fruizione della relativa indennità v. INPS, Circ. n. 40 del 14 marzo 2013.

<sup>367</sup> Un'indagine dell'Osservatorio NFC & Mobile Payment del Politecnico di Milano ha confermato la rilevanza dei *ticket restaurant* nel processo di progressiva dematerializzazione dei pagamenti e quale sfida di innovazione per imprese private e Pubbliche Amministrazioni. L'osservatorio, condotto con la partecipazione di Edenred, ha portato allo sviluppo di un'applicazione per l'utilizzo dei servizi di vitto, dentro e fuori l'azienda, utilizzando buoni pasto elettronici e crediti direttamente dal proprio dispositivo mobile. V. *I pagamenti innovativi in Italia valgono oltre 3,1 mld di € grazie a smartphone e wearable*, in [www.osservatori.net](http://www.osservatori.net), Osservatorio Innovative Payments, 2019-2020, Politecnico di Milano e *I pagamenti digitali diventano conversazioni*, in *Nova.tech* Il Sole 24 Ore, Giovedì 14 Marzo 2019

1° luglio 2020, l'importo del beneficio aumenta al diminuire dell'impatto ambientale, al fine di incentivare il ricorso a veicoli meno inquinanti<sup>368</sup>.

In materia di *fringe benefits*, è importante segnalare un'ulteriore novità, introdotta con D.L. n. 104 del 20 agosto 2020, nell'ambito delle Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia, collegate all'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>369</sup>: con effetto limitato all'annualità corrente, l'art. 112 ha raddoppiato il valore della soglia di esenzione fiscale per i beni e i servizi in natura erogati dal datore di lavoro nell'ambito di programmi di *welfare* aziendale, fissandola a 516,46 euro, in luogo dei precedenti 258, 23 euro, eliminando, altresì, il vincolo di destinazione a categorie omogenee di dipendenti. Trattasi di misura temporanea, introdotta al fine di contenere i drammatici effetti economici dell'emergenza sanitaria, attraverso un rapido incentivo alle imprese che potesse, da un lato, favorire l'utilizzo di strumenti para-retributivi volti a calmierare il costo del lavoro e, dall'altro, salvaguardare il potere d'acquisto dei lavoratori e la loro occupazione.

Pur con buone intenzioni, ciò che emerge chiaramente dall'analisi condotta è che le misure introdotte dalle ultime due Leggi di Stabilità, e dalla più recente integrazione del Decreto Agosto, non apportino alcuna modifica sostanziale alla normativa previgente, limitandosi ad accrescere il ventaglio dei *benefits* erogabili in specifiche aree del *welfare*, segnatamente quelle della conciliazione vita-lavoro e dei servizi in natura.

Evidentemente, l'entusiasmo mostrato dal legislatore del 2016, che ha dato una notevole spinta alla diffusione del *welfare* aziendale e, con esso, alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, ha lasciato spazio ad un approccio più dimesso, finalisticamente orientato alla tutela di specifici interessi di categoria.

Invero, a leggere il testo delle due manovre, sembrerebbe quasi che il legislatore, più che assestarsi sulla normativa precedente, abbia addirittura compiuto dei passi

---

<sup>368</sup> Cfr. il commento di Renella G., *La conversione dei premi di risultato con auto in uso promiscuo prescinde da valutazioni di convenienza fiscale*, in *Corr. Trib.*, 2018, n. 18, IPSOA, pp. 1387 ss.

<sup>369</sup> Convertito con legge n. 126 del 2020, G.U. 253 del 13 ottobre 2020, Suppl. Ordinario n. 37. V. il commento alla normativa di Marianetti G., *Raddoppiati i limiti del welfare aziendale (ma solo per il 2020)*, in *Il Fisco*, IPSOA, 3155, 2020, pp. 32-33,

indietro nella promozione di un *welfare* aziendale generalizzato ad elevata accessibilità: è indicativa, in questo senso, la terminologia utilizzata nei due testi e, in particolare, il ripetuto riferimento ad un “*welfare familiare aziendale*” preordinato al contrasto della “crisi demografica” e teso al “sostegno della natalità e della genitorialità”. In questo quadro, a mancare, secondo alcuni, è di nuovo (*o ancora?*) una prospettiva sistemica, un’interpretazione del *welfare* aziendale come stabile strumento di protezione e prevenzione dei rischi sociali integrativo all’intervento dello Stato, ma anche come acceleratore dei processi di modernizzazione del mercato del lavoro e, insieme, delle relazioni industriali<sup>370</sup>.

#### **4. Il ruolo del sindacato nello sviluppo del *welfare* occupazionale: la svolta rappresentata dal Patto per la fabbrica del 2018**

Se l’intervento del legislatore ha rappresentato, nel tempo, uno strumento di sostegno, più o meno diretto, per la diffusione del *welfare* occupazionale, la posizione rivestita a riguardo dai sindacati ha assunto tratti ondivaghi, oscillanti fra gli estremi dell’irrequieta indolenza e dell’attivismo sociale.

Giova, in questa sede, ribadire che il tema gode di una propria autonomia epistemologica, non solo con riferimento all’esistenza di una specifica “accezione contrattuale” del *welfare* aziendale, ma anche rispetto al rapporto di anteriorità temporale (e logica) che lega la prima categoria alla seconda, tale per cui si può dire che un *welfare* contrattuale di matrice sindacale esisteva già prima dell’avvento della Legge di Stabilità del 2016.

Anzitutto, come specificato in apertura di capitolo, dal *welfare* occupazionale genericamente inteso, il *welfare* contrattuale si distingue in ragione della fonte normativa da cui promana. Esso è, infatti, riconducibile alla nozione di *welfare* bilaterale di tipo negoziato e può definirsi, in senso lato, come “*quell’ insieme di agevolazioni non monetarie riconosciute ai lavoratori, per accordo collettivo ad*

---

<sup>370</sup> Cfr. Santoni V., *Manovra 2020: la normativa sul welfare aziendale resta invariata*, in Percorsi di Secondo Welfare, Centro Studi Einaudi, rivista digitale, 14 gennaio 2020.

*integrazione dei trattamenti retributivi*”: in questo senso, esso si articola sia “[...] nelle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro sia negli specifici accordi aziendali e territoriali”<sup>371</sup>.

Ad esso, ben prima del 2016, gli interpreti erano soliti ricondurre tutte le sperimentazioni negoziali variamente riferibili alla genetica della “bilateralità”, ovvero sia fondi, enti ed organismi a composizione e gestione paritetica, nati con l’obiettivo di erogare alle parti aderenti servizi e prestazioni, per lo più definiti in sede contrattuale, finanziati grazie ai contributi versati da lavoratori e datori di lavoro<sup>372</sup>. Sullo stesso piano, funzione analoga era riconosciuta ai fondi sanitari integrativi e ai piani di previdenza complementare, destinati agli appartenenti a singole categorie produttive od occupazionali e, in alcuni casi, alla generalità dei cittadini<sup>373</sup>: ora come allora, si trattava di forme di mutualità volontaria, per il tramite delle quali erogare prestazioni sanitarie e previdenziali aggiuntive a quelle dello Stato, sì da garantire maggiore effettività al cosiddetto *secondo pilastro* del *welfare*<sup>374</sup>.

Neppure il tema della contrattazione a contenuto sociale costituisce esperienza inedita nel panorama italiano e, anzi, ciclicamente torna a rappresentare una componente fondamentale della dialettica territoriale, diventando uno dei luoghi di

---

<sup>371</sup> Così Malandrini S., *Welfare aziendale e contrattazione*, in *DPL*, 2011, 45, pp. 2671-2675, qui in particolare p. 2671

<sup>372</sup> Cfr. sul punto Bavaro V., *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in (a cura di) Bellardi L., De Santis G., *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 33-64; Zilio Grandi G., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2, 2003, 185 e Cester C., *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2, 2003, 211

<sup>373</sup> Il tema della previdenza complementare è, come noto, molto vasto e costituisce materia a sé nel più ampio studio della legislazione sociale. Per esigenze di economia espositiva, sia consentito rimandare ai più noti contributi sul tema: Giubboni S., *La previdenza complementare tra libertà individuale ed interesse collettivo*, Bari, Cacucci, 2009; Ferraro G., (a cura di), *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, Giuffrè, Milano, 2000; Pessi R., *La previdenza complementare*, Cedam, Padova, 1999; Zampini G., *La previdenza complementare. Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Cedam, Padova, 2004; Tursi A., *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano, 2001; Cinelli M., “Sulle funzioni della previdenza complementare”, in *RGL*, 2000, I, pp. 523 ss.; Sandulli P., *Riflessioni sulla previdenza complementare*, in AA. VV., “Questioni attuali di diritto del lavoro”- *Previdenza obbligatoria e integrativa*”, in *Notiz. Giur. Lav.*, 1989, 2, suppl., pag. 312. Per una ricostruzione delle diverse tipologie di fondi previdenziali e sanitari v. Neri S., *I fondi previdenziali e sanitari nel welfare aziendale*, in *RPS*, 3, 2012, pp. 129-144

<sup>374</sup> Sul punto v. Buoso S., *Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 342/2017

incontro e di confronto prediletto fra capitale, lavoro e comunità: in questo senso, l’iniziativa sindacale a livello decentrato e il coinvolgimento dei governi locali nello sviluppo della rete di protezione sociale territoriale corre da tempo parallela a quella sviluppata a livello nazionale fra parti sociali e Stato centrale, conservando rispetto ad essa un certo grado di autonomia e attraversando anzi, più di recente, un propria fase di “rinnovata giovinezza”<sup>375</sup>.

Alla luce dei diversi tentativi di “cogestione del *welfare*” qui brevemente raccolti, in letteratura è stato da tempo evidenziato il nesso esistente fra relazioni industriali e sistema di protezione sociale, nell’ambito di tutte quelle iniziative volte a risolvere problemi e raggiungere obiettivi che hanno a che fare, in senso lato, con il benessere dei cittadini<sup>376</sup>: per esse, il *Trait d’union* è da sempre rappresentato dai contratti collettivi decentrati e dagli accordi territoriali, di cui lo stesso sindacato è promotore e firmatario.

Del resto, anche il tema della retribuzione, e con esso quello dei mutamenti che la accompagnano, è da sempre uno snodo centrale per le relazioni industriali, poiché “*costituisce un elemento determinante della condizione dei lavoratori e l’oggetto principale della regolazione dei rapporti sia individuali sia collettivi di lavoro*”, tanto più in una fase in cui essa è sollecitata a diversificarsi per fronteggiare le trasformazioni produttive e sociali in corso, reinventandosi come strumento di prevenzione e di contrasto della povertà<sup>377</sup>.

---

<sup>375</sup> Ci si riferisce, in particolare, al ruolo promozionale svolto dal sindacato in aree a tipica gestione pubblica quali il contrasto della povertà e dell’esclusione sociale, l’area sanitaria, le politiche abitative, le politiche socio-familiari, la tutela e la promozione del paesaggio, il trasporto pubblico, le politiche fiscali e tariffarie e così via. In tutti questi casi, il “territorio” costituisce lo spazio di interlocuzione ideale con le pubbliche amministrazioni e garantisce l’attivazione di progetti e iniziative pensate per il contesto di riferimento, in collaborazione con gli enti locali e le associazioni del Terzo settore. Per una ricognizione delle iniziative a contenuto sociale attivate dai sindacati v. Regalia I., *L’azione del sindacato sul territorio*, in *Economia e società regionale*, 1, 2014, pp. 38-49. Per le traiettorie di sviluppo più recenti Riva E., Lodigiani R., *Contrattazione sociale e welfare locale: una sinergia rinnovata*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, vol. 22, 1, 2019 pp. 9-34

<sup>376</sup> Cfr. Scippa E., *Relazioni industriali e welfare: il ruolo della contrattazione collettiva nella protezione dei bisogni di natura sociale dei lavoratori*, *Sociologia del Lavoro*, Temi e Ricerche, Franco Angeli, 2018 e Regalia I., *La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali*, in *RPS*, 3, 2012, pp.13-36.

<sup>377</sup> Cfr. Treu T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 386/2019

In questo senso, se il sindacato centrale ha attraversato una fase di conclamata crisi della propria rappresentatività, complice l'abbandono delle prassi concertative da parte del legislatore e la frammentazione endogena del fronte negoziale, la contrattazione collettiva decentrata, in specie quella aziendale, mostra da tempo, pur con le dovute differenziazioni, segnali di vitalità: la rimodulazione delle componenti salariali (si badi, anche in chiave peggiorativa) è in molti casi appannaggio di accordi conclusi in sede aziendale, che aprono più facilmente il campo a maggiorazioni, indennità e soprattutto all'applicazione di forme variabili di salario aziendale, non più limitate alla sola componente monetaria ma finalizzate alla corresponsione di prestazioni in grado di soddisfare, attraverso beni e servizi "in natura", la molteplicità dei bisogni del lavoratore e della sua famiglia.

È in un sistema così delineato che si inserisce Legge n. 208 del 2015, con la quale si è inteso creare un asse diretto ed esplicito fra *welfare* contrattuale "conveniente" e negoziazione collettiva<sup>378</sup>, attraverso cui offrire sostegno mirato alla contrattazione di secondo livello di taglio collaborativo, con riguardo ai suoi contenuti più peculiari, *welfare* e salario di produttività: in un quadro siffatto, più che di riviviscenza del *welfare* negoziale, sembrerebbe più opportuno discutere di una sua moltiplicazione, lungo una linea di continuità che abbiamo visto snodarsi attraverso le traiettorie della bilateralità e della contrattazione integrativa.

In questo senso, la centralità accordata alla contrattazione collettiva e alla partecipazione sindacale dalla recente normativa fiscale si aggiunge e, in certo modo, amplifica quella sancita, nel concreto, dalla buona riuscita delle "sperimentazioni sociali" messe in campo dalle organizzazioni sindacali, a testimonianza della perdurante adattabilità del sistema sindacale al contesto sociale<sup>379</sup>, se non addirittura della sua tenace sopravvivenza<sup>380</sup>.

---

<sup>378</sup> Parla di *welfare* contrattuale "conveniente" Mattei A., *Strumenti di fidelizzazione nelle mutazioni del diritto del lavoro*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019, Cap. II, pp.55-114, 72

<sup>379</sup> V. Ricciardi M., *Le singolari doti di adattabilità della contrattazione. Presentazione*, in *QRS*, 1, 2018, pp. 31-38

<sup>380</sup> Sul punto Lassandari A., *Il sistema di contrattazione collettiva oggi: processi disgregativi e sussulti di resistenza*, in *LD*, 4, 2016, pp. 975-983, §3 che riporta alcuni segnali di resistenza e convergenza di intenti emersi nella vicenda nazionale, a partire dalla stipulazione dell'accordo intersindacale del 14

Ciò è particolarmente evidente guardando alle più recenti stagioni di rinnovo contrattuale, nelle quali è emersa chiaramente la volontà del sindacato di ricercare un punto di equilibrio fra le conseguenze sociali della crisi e le istanze del mondo produttivo: è con questo rinnovato spirito che il 9 Marzo del 2018 è stato siglato un accordo interconfederale fra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, meglio noto come *Patto per la Fabbrica*, con il quale si è inteso imprimere un significativo cambio di prospettiva rispetto alle traiettorie assunte dalla negoziazione sociale negli anni precedenti<sup>381</sup>.

Per quanto di nostro interesse, il testo ha rappresentato un'occasione per le parti sociali per rimettere al centro dell'azione collettiva il tema del coordinamento dei livelli contrattuali e la definizione congiunta dei principi di indirizzo del sistema di relazioni industriali, rispetto a materie di interesse strategico, quali i trattamenti economici, la previdenza complementare, la formazione, l'assistenza sanitaria integrativa, le prestazioni di *welfare* sociale e la conciliazione vita-lavoro.

L'obiettivo auspicato dell'azione unitaria è stato quello di realizzare un "*sistema di welfare contrattuale integrato e coordinato*", nell'ambito di un "*decentramento ben bilanciato*", capace di includere una più ampia platea di imprese e di assicurare uno scambio virtuoso "*tra cambiamento organizzativo e miglioramenti nella condizione*

---

gennaio 2016, passando per la stipulazione, nello stesso anno, del contratto del settore metalmeccanico (di cui abbiamo già visto sopra), fino ad arrivare alla conclusione, in sedi differenziate, di accordi sulla rappresentanza sul modello di quello tracciato dal Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014.  
<sup>381</sup> Cfr. Liso F., *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Bollettino Adapt*, 23 aprile 2018, che descrive la stagione contrattuale precedente all'A.I. del 2018 nei termini di una "contrattazione difensiva d'emergenza", scaturente dai rivolgimenti innescati dalla vicenda Fiat di Pomigliano d'Arco. Diversamente, con il Patto per la Fabbrica è inaugurata, secondo l'autore, una fase propositiva di rivendicazione delle responsabilità del sistema della regolazione collettiva, con l'obiettivo di contribuire fattivamente alla promozione dello sviluppo economico e degli interessi dei lavoratori. Non si dimentichi, peraltro, che il negoziato con Confindustria viene concluso dopo più di due anni dal lancio della piattaforma unitaria del gennaio 2016, dopo il quale si sono avvicendate intese con Confapi, associazioni artigiane e Confcommercio, in una lunga fase di transizione durante la quale andava prefigurandosi la necessità di un intervento di riforma organico e strutturale, che ha trovato poi la luce nel 2018. Sul punto v. Lassandari A., *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2019, 2, I, pp. 210-234

*lavorativa*<sup>382</sup>, valorizzando, da un lato la competitività delle imprese e, dall'altro, la qualità del lavoro.

Nello specifico, ribadita la necessità di salvaguardare l'universalità del *welfare* pubblico, le parti stipulanti hanno convenuto fosse opportuno definire un modello di “*governance* adattabile” al contesto disomogeneo e differenziato sul quale insiste il *welfare* contrattuale, basato su linee di indirizzo fissate a livello interconfederale, in grado di garantire maggiore coerenza alle prassi negoziali decentrate e una più ampia copertura delle tutele<sup>383</sup>.

Con questa formula, non priva di contraddizioni, si è inteso, da un lato, ribadire la centralità del primo pilastro del *welfare* pubblico, e, dall'altro, incentivare lo sviluppo virtuoso di una contrattazione di secondo livello “orientata”, vista come lo strumento più adeguato a cogliere le istanze di rinnovamento del tessuto industriale, favorire lo sviluppo della produttività e rispondere positivamente alle sfide avanzate dalla quarta rivoluzione industriale<sup>384</sup>.

In questo modo, le parti sociali segnano un'apertura, neppure troppo cauta, al decentramento contrattuale e, per sua via, all'aziendalizzazione del *welfare*, con l'obiettivo di riaffermare il ruolo istituzionale delle rappresentanze organizzate rispetto alla gestione delle politiche sociali e del lavoro<sup>385</sup>, per le quali le stesse rivendicano un maggiore riconoscimento e un confronto più proficuo con le istituzioni, affinché non alterino gli equilibri negoziali né mettano in discussione la funzione di garanzia riconosciuta alla contrattazione collettiva.

Inoltre, per quanto concerne nello specifico la materia retributiva, la principale novità introdotta dal Patto per la Fabbrica concerne l'individuazione del trattamento economico minimo (TEM) e del trattamento economico complessivo (TEC)<sup>386</sup>.

---

<sup>382</sup> In questi termini Bordogna L., *L'accordo Confindustria-sindacati del 9 marzo 2018 su relazioni industriali e contrattazione collettiva*, in *DLRI.*, 161, 2019, pp. 37-57, 53

<sup>383</sup> Cfr. Par. 6, lett. a), A. I. del 9 Marzo 2018

<sup>384</sup> Cfr. Par. 1, Preambolo all'A. I. del 9 Marzo 2018

<sup>385</sup> Così Dell'Arringa C., *Relazioni industriali alla prova del dopo-elezioni*, in *www.lavoce.info*, 13 marzo 2018.

<sup>386</sup> Accanto a queste, particolare rilievo assumono le disposizioni in materia di rappresentanza e rappresentatività, temi rispetto ai quali le parti ritengono necessario un intervento congiunto e mirato, finalizzato a garantire efficacia generale ai contratti collettivi siglati da organizzazioni concretamente

Il primo corrisponde ai minimi tabellari individuati dal contratto collettivo nazionale di categoria, determinati in funzione degli scostamenti registrati nel tempo del noto “Ipcà”<sup>387</sup> ed eventualmente modificabili “in ragione dei processi di trasformazione e/o di innovazione organizzativa”; il secondo, di qui la dicitura “complessivo”, include, oltre al TEM, le componenti retributive aggiuntive, *ivi* comprese le eventuali forme di *welfare*, “qualificate come comuni a tutti i lavoratori del settore”, che verranno corrisposte “a prescindere dal livello di contrattazione cui il medesimo contratto collettivo di categoria ne affiderà la disciplina”<sup>388</sup>.

Il sistema, secondo un’articolazione, per la verità, un po’ barocca, persegue un duplice obiettivo: da un lato, garantire l’osservanza generalizzata dei minimi tabellari per il periodo di vigenza contrattuale, sì da assolvere alla funzione di garanzia del salario adeguato storicamente riconosciuta, per via giurisprudenziale, all’autonomia collettiva; dall’altro, tutelare il lavoro regolare e garantire la corretta competizione tra le imprese, attraverso la modulazione del livello del TEC sulla base degli effettivi incrementi di produttività e redditività aziendale<sup>389</sup>.

---

rappresentative ed evitare, così, fenomeni di dumping contrattuale, in specie sul versante datoriale. Per fare ciò, al par. 4 dell’Accordo, è auspicata una piena collaborazione da parte delle istituzioni e, in particolare, del CNEL, deputato ad effettuare un’attività di monitoraggio e certificazione quanto più possibile ampia e trasparente al fine di effettuare una precisa ricognizione della contrattazione collettiva nazionale di categoria. Inoltre, particolare rilievo assumono i temi della salute e della sicurezza sul lavoro e della formazione professionale, rispettivamente lett. c) e b) par. 6. Chiude il documento, al par. 6, lett. e), il tema della partecipazione organizzativa, con un breve cenno al maggiore coinvolgimento dei lavoratori nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell’impresa: l’intesa assume la partecipazione come un tema chiave dell’innovazione industriale e dell’aumento della produttività, già sperimentato nelle realtà aziendali più dinamiche, e, via via generalizzabile attraverso l’intervento della contrattazione di secondo livello.

<sup>387</sup> Letteralmente “Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato” per i Paesi dell’Unione Europea. È un indicatore economico elaborato da Eurostat al fine di fornire una misura comune per l’inflazione comparabile a livello europeo, già utilizzato dalle parti sociali nell’A.Q. del 2009, di cui si è discusso più sopra, come criterio a interpretare il reale incremento del costo della vita rispetto all’inflazione programmata. Approfondiscono il tema, mostrandone le interazioni con gli sviluppi della contrattazione collettiva in materia retributiva, Fazio F., Massagli E., Tiraboschi M., *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, in *ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series* n. 8, 2013.

<sup>388</sup> Cfr. lett da e) ad h), par. 5 del testo dell’Accordo. *Ivi* è specificato, inoltre, che il contratto collettivo nazionale di categoria “avrà cura di evidenziare in modo chiaro la durata e la causa di tali trattamenti economici e il livello di contrattazione a cui vengono affidati dovendosi, comunque, disciplinare, per i medesimi trattamenti, gli eventuali effetti economici in sommatoria fra il primo e il secondo livello di contrattazione collettiva”.

<sup>389</sup> Lo si desume chiaramente dal testo dell’Accordo oltre che dalle dichiarazioni rilasciate dalle parti sociali all’indomani dell’intesa. Sul punto v., in particolare, la posizione assunta da Albini P., Direttore

Di qui, solo il TEM, definito dal contratto nazionale di categoria, sarà vincolato all'andamento dell'inflazione, restando invece gli scostamenti sul TEC lasciati alla negoziazione decentrata, aziendale o, dove esistente, territoriale, così da agganciare gli incrementi retributivi a indicatori di crescita della produttività aziendale, di qualità, di efficienza, di redditività e di innovazione, da valutarsi "caso per caso" nelle singole sedi.

Per quanto di nostro interesse, il *welfare* aziendale costituisce un elemento del trattamento economico complessivo, da negoziare in sede decentrata, aziendale o territoriale, del pari alle altre componenti variabili della retribuzione, che per ciò stesso, si aggiungono (e non si sostituiscono) al minimo salariale.

Come avremo modo di approfondire oltre, nel paragrafo dedicato ai rischi individuati in materia dalla dottrina giuslavoristica, tale bipartizione persegue l'obiettivo di scongiurare l'erosione dei minimi retributivi, poiché separa la soglia minima generalmente garantita ai lavoratori della categoria, individuata dal TEM, dai possibili scostamenti realizzati sul TEC, il cui ammontare può dipendere, invece, dalle condizioni di produttività, redditività, efficienza ed innovazione dell'impresa.

Così facendo, le parti sociali anticipano un intervento legislativo in materia di salario minimo, su cui il dibattito è tornato di recente a rianimarsi<sup>390</sup>, rivendicando il

---

Area Lavoro, *Welfare e Capitale Umano* di Confindustria, in occasione dell'Audizione Parlamentare del 12 marzo 2019 relativa ai disegni di legge in materia di salario minimo, reperibile in *Salario minimo. Oltre la propaganda*, in Rivista-LW-35-2019, pp. 51-59

<sup>390</sup> Sul piano nazionale, il riferimento è alle recenti proposte avanzate nella precedente coalizione di governo dal Movimento 5 Stelle (ddl 658, 2018, Catalfo) e dal Partito Democratico (ddl 310, 2018 Laus e ddl 1132, 2019 Nannicini), oltre al disegno di legge n. 1259 (Laforgia) depositato da LEU il 30 aprile 2019, che chiede l'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei minimi tariffari dei contratti collettivi. Per un commento v. Delfino M., Zoppoli L., *Proposte di legge, orientamenti delle alte Corti e rischi di disintermediazione*, in *Salario minimo. Oltre la propaganda*, in Rivista-LW-35-2019, pp. 6-13; Leonardi S., *La proposta del M5S sul salario minimo legale: qualche progresso e varie insidie*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 99/2019, Bavaro V., *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge n. 658 del 2018*, in *Il diario del lavoro*, 2019. Sul piano internazionale, v. la recentissima proposta della Commissione Europea sul salario minimo europeo: *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, Brussels, 28.10.2020, COM (2020) 682*. Ne offrono una prima lettura Müller T. Schulten T., *Minimum-wage directive: yes, but...*, 10 novembre 2020, reperibile online al link <https://www.socialeurope.eu/minimum-wage-directive-yes-but> e Barbieri M., *Salario minimo, l'Ue apre la via che ora dobbiamo imboccare*, in *Il Fatto Quotidiano*, 9 novembre 2020, p. 13. Più cauti

ruolo di “autorità salariali”, da tempo riconosciuto loro da una costante e consolidata giurisprudenza<sup>391</sup>, e tutelando l’autonomismo regolativo che, dalle origini, connota l’intero sistema di contrattazione collettiva italiano<sup>392</sup>.

Ad ogni modo, pur con esiti ancora incerti e non poche difficoltà applicative<sup>393</sup>, si può dire che il Patto per la Fabbrica del 2018 rappresenti, comunque, una tappa importante del lento processo di rinnovamento delle relazioni industriali.

Ciò sia per l’evidente novità dei contenuti, che annoverano, sulla scorta del Accordo del 14 gennaio 2016 e del rinnovo del contratto del settore metalmeccanici, temi quali *welfare* e previdenza contrattuale, sia per il ritrovato equilibrio negoziale fra le parti, che ha permesso di individuare gli assi prioritari attorno cui far ruotare le future stagioni contrattuali: le direttive, strettamente connesse, entro cui si può riassumere il discorso delle parti sociali sono principalmente due, l’ampliamento della responsabilità confederale come moltiplicazione della forza associativa del sindacato

---

Garnero A., Giupponi G., Sul salario minimo occorre avere metodo, in <https://www.lavoce.info/> 29 ottobre 2020

<sup>391</sup> Com’è noto, la giurisprudenza formatasi attorno all’art. 36 ha tradizionalmente assunto i minimi tabellari individuati dalla contrattazione collettiva quali parametri di valutazione per determinare la “giusta retribuzione” da corrispondere al lavoratore, in caso di violazione dei requisiti della sufficienza e della proporzionalità, che costituiscono garanzia di un’esistenza libera e dignitosa per lui e per la sua famiglia. Sul punto la letteratura è copiosa. Per tutti v. Zoli C., *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in *DRI*, 1, 1997, pp. 19-28; Zoppoli L., *L’art. 36 della Costituzione e l’obbligazione retributiva*, in Caruso B., Zoli C., Zoppoli L., (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, vol. I, Jovene, Napoli, 1994, p. 109; Ricci G., *Il diritto alla retribuzione adeguata fra Costituzione, mercato ed emergenza economica*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 163/2012; Cinelli M., *Retribuzione dei dipendenti privati [voce]*, in *Noviss. Dig. It., App. VI, Torino, UTET, 1986*, pp. 658 ss.

<sup>392</sup> Così Treu T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *DRI*, 3, 2019, pp. 767-809, 770.

<sup>393</sup> Rispetto alla portata applicativa dell’Accordo la dottrina prevalente ha comprensibilmente assunto, sin da subito, un atteggiamento prudente: si è ritenuto opportuno, infatti, attendere, per un giudizio verosimile, il rinnovo dei contratti di categoria, sì da valutare le scelte operate dalle parti in ordine alla quota di aumenti retributivi da destinare *ex ante* o *ex post* all’una o all’altra componente del salario. Sul punto v. Lassandari A., *Retribuzione e contrattazione collettiva...op.cit.*, § 4.4.; Martone M., *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, in *Atti del XIX Congresso Nazionale di diritto del lavoro*, Palermo, 17-19 maggio 2018, pp. 3-57; Ricci M., *L’accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta dagli esiti incerti*, in *ADL*, 6, 2018, p. 1392 e Di Noia F., *Sul “ritrovato” dinamismo del sistema di relazioni industriali: rappresentatività e assetti contrattuali dopo l’AI 28 febbraio 2018*, in *RIDL*, 4, 2018, pp. 1260-1282

ed il radicamento sociale nel posto di lavoro, attraverso l'utilizzo flessibile, ma coerente, dello strumento contrattuale nei diversi livelli<sup>394</sup>.

Entrambe le traiettorie fungono da monito per il legislatore, in un momento politico particolarmente turbolento, a che le agevolazioni introdotte a partire dal 2016 non si risolvano in una mera dichiarazione d'intenti, né diventino uno dei tanti spauracchi appannaggio del potere unilaterale dei datori di lavoro, da utilizzare in chiave a- o, addirittura, antisindacale.

Oltretutto, i più recenti contratti collettivi di categoria sembrano recepire, più o meno fedelmente, l'impostazione adottata dal Patto della Fabbrica, in specie per quanto attiene alla materia salariale<sup>395</sup>: di qui, ciò che le parti sociali auspicano è una corretta e generale applicazione minimi tabellari da parte dei contratti nazionali di categoria, accanto ad una maggiore e più uniforme diffusione della contrattazione di secondo livello, che da sempre sconta il limite della forte eterogeneità che caratterizza il tessuto produttivo italiano<sup>396</sup>.

In definitiva, tornando alla questione sollevata in apertura, si può dire che il sindacato ha assunto senza dubbio un ruolo rilevante nello sviluppo del *welfare* aziendale, ma che il rapporto di consequenzialità che ne lega la diffusione alla stagione

---

<sup>394</sup> Così Ciampani A., *Ragioni e obiettivi di un accordo per un ritrovato ruolo degli attori sociali, in Relazioni industriali e contrattazione collettiva. A un anno dall'accordo interconfederale Cgil Cisl Uil – Confindustria*, WP Fondazione Tarantelli, n. 16/2019, pp. 6-10

<sup>395</sup> Fin ora, i più recenti rinnovi contrattuali, hanno confermato la ripartizione fra TEC e TEM, discostandosi in minima parte quanto agli elementi inclusi nel trattamento economico complessivo. In particolare, a titolo esemplificativo, si veda il CCNL Gomma Plastica industria 2019-2022, che include nel TEC, oltre al TEM, gli scatti di anzianità, l'indennità sostitutiva del premio di risultato, le maggiorazioni e altre voci/indennità contrattuali, la contribuzione al Fondo di previdenza complementare, la contribuzione al Fondo di assistenza sanitaria (par. B, p. 17 dell'Accordo); il CCNL Elettricità 2019-2021 che ivi include più riduttivamente, oltre al minimo, i trattamenti di *welfare* e il premio di produttività (v. Cap. 8, Allegato all'art. 38 dell'Accordo); ancora il CCNL Chimici-Farmaceutici Industria, primo a recepire l'Accordo del 2018, include nel Tec oltre al minimo, l'elemento distinto della retribuzione, l'elemento aggiuntivo della retribuzione, l'elemento perequativo in assenza di premio di risultato aziendale, i contributi per i fondi Faschim e Fonchin, le maggiorazioni per lavoro eccedente, straordinario, a turni e notturno, ogni altra indennità e trattamento economici espressamente previsti dal Ccnl di categoria; domanda, invece, alla contrattazione aziendale la determinazione degli incrementi relativi a premi di produttività e partecipazione (v. lett. b), art. 15, p. 14 dell'Accordo); il CCNL Alimentari Industria 2019-2023, che considera nel Tec, oltre alle voci più comuni, anche tredicesima e quattordicesima mensilità, il contributo per la cassa maternità/paternità e per la cassa rischio vita.

<sup>396</sup> Cfr. Garnerò A., *Patto per la fabbrica. Al minimo sindacale*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 2 marzo 2018

di rinnovato sostegno inaugurata dalla riforma del 2016 assume contorni invertiti a quelli generalmente proposti dalla dottrina, rappresentando la nuova normativa fiscale in materia di *welfare* aziendale il riconoscimento esplicito per via legislativa di pratiche già consolidate nel sistema di relazioni industriali e non, al contrario, la causa scatenante del loro sviluppo.

Semmai, un importante motore di cambiamento sembra essere rappresentato proprio dalla conclusione del Patto per la Fabbrica nel 2018, accordo che incarna, ad avviso di molti, un autentico momento di rinnovo dell'attivismo auto-regolativo del soggetto sindacale<sup>397</sup>, che ne conferma la vitalità e la capacità d'influenza, in una fase, quale è quella attuale, di profonda transizione, se non anche di "interregno"<sup>398</sup>, in cui è necessario definire i contorni di una nuova progettualità per l'intero sistema sindacale, attraverso cui far transitare lo sviluppo e la regolamentazione del *welfare* integrativo.

### **5. Provider, reti e Terzo Settore: come cresce il mercato parallelo del *welfare***

Dopo aver trattato del contributo apportato all'evoluzione del *welfare* occupazionale, nella sua duplice veste aziendale e contrattuale, dallo Stato, nella persona del legislatore, e dal sindacato, all'interno del sistema di relazioni industriali, è opportuno muovere il *focus* verso altri soggetti istituzionali, la cui genesi è strettamente connessa allo sviluppo del cosiddetto "*mercato parallelo del welfare*"<sup>399</sup>.

---

<sup>397</sup> Così Papa V., *La rappresentanza negoziale sindacale dal Patto per la fabbrica al programma di governo giallorosso. Traiettorie regolative autonome e prospettive eteronome*, in *QRS*, 4, 2019, pp. 49-64

<sup>398</sup> La suggestione appartiene a Mariucci L., *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 407/2020 che definisce la fase attuale del diritto del lavoro nei termini di un "interregno", nato sulle macerie del giuslavorismo liberista a senso unico, del quale, tuttavia, non si conoscono ancora la durata e i futuri sviluppi. L'autore pone l'accento sull'accezione negativa che si è soliti attribuire al termine, al contrario della "transizione", che evoca una tendenza "progressiva", all'evoluzione secondo coordinate certe e, in qualche modo, migliori.

<sup>399</sup> Con tale espressione si è soliti indicare in dottrina la moltitudine di portatori di interesse, economico e non, che ruotano attorno al mondo del *welfare* aziendale e, nell'ambito di questo, forniscono, fruiscono o beneficiano, direttamente o indirettamente, dei relativi servizi. In alcuni casi, come ad esempio quello dei *provider*, si tratta di organismi prima inesistenti, il cui *core business* ruota interamente attorno alla promozione di iniziative di *welfare* aziendale; in altri, come in quello delle organizzazioni del Terzo settore, si tratta di soggetti esistenti che hanno rivisto le proprie strutture fondative al fine di svolgere tale attività in parallelo al loro *business* principale. Si tratta di un "mercato" di indubbio interesse, per

In proposito, si è detto da più parti che il *welfare* aziendale ha rappresentato un vólano di sviluppo economico e sociale, in grado di migliorare la produttività dell'impresa e generare, al contempo, esternalità positive per il mercato, per il territorio e per la comunità che su di esso insiste<sup>400</sup>.

Ciò è sicuramente vero quantomeno con riferimento ad uno dei principali protagonisti della rivoluzione del *welfare*, il cui mercato ha assunto negli ultimi anni dimensioni inaspettate, sulla scorta della sempre maggiore richiesta di prestazioni e servizi a connotazione "sociale" avanzata da aziende e lavoratori<sup>401</sup>: il riferimento è ai cosiddetti *provider*, espressione entro la quale si è soliti ricondurre in letteratura tutti gli operatori, *profit e no-profit*, che affiancano le imprese clienti nell'ideazione, nell'implementazione e nella gestione economica e amministrativa dei possibili interventi di *welfare*.

Si tratta, in buona sostanza, di società private esterne che mettono a disposizione delle aziende, per conto proprio o di terzi, portali *web based* attraverso cui fornire ai propri collaboratori un portafoglio virtuale, convertibile in servizi fino alla capienza

---

il peso che le iniziative assumono a livello locale e, soprattutto, per il suo valore economico, in perenne crescita.

<sup>400</sup> Cfr. Gatti M., Iannotta M., *Lo sviluppo dei modelli di Welfare Aziendale nell'esperienza italiana*, in (a cura di) Gatti M., *Welfare Aziendale. La risposta organizzativa ai bisogni delle persone*, Edizioni Este, Milano, 2014, pp. 59-76 e Di Cola B., Ferrigni N., Pacetti M., *Welfare aziendale in un gioco dove nessuno perde e tutti guadagnano. Indagine nazionale sullo stato del Welfare aziendale*, Roma, Gangemi, 2014

<sup>401</sup> Secondo uno studio di recente condotto dall'Alta Scuola dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, il numero dei lavoratori registrati sui portali dei Provider (ovvero di lavoratori che hanno a disposizione un budget di *welfare* aziendale spendibile) sono 1.691.652, quasi il quadruplo di quelli che si contavano nel 2015. Allo stesso modo, il numero delle imprese clienti complessivamente servite dai Provider analizzati (imprese con almeno un servizio di *welfare* attivo, ivi comprese dunque quelle riferibili a comparti in cui elementi di WA sono previsti nel relativo CCNL), è pari a 19.090, a fronte delle 644 registrate nel 2015. Il settore produttivo di gran lunga più attivo si conferma essere quello industriale, che occupa quasi il 46% della platea complessiva di aziende clienti. V. (a cura di) Pesenti L., Scansani G., *Il mercato dei provider in Italia*, Altis, Milano, 2018, reperibile all'indirizzo <https://altis.unicatt.it/altis-2018-il-mercato-dei-provider-di-welfare-aziendale-in-italia>. Alla stessa pagina è reperibile il *Flash report di aggiornamento del 24 novembre 2019*, a cura degli stessi autori. La circostanza che non si tratti di un mercato trascurabile è testimoniata anche dalla recente costituzione di due associazioni di categoria AIWA (Associazione Italiana Welfare Aziendale), prima piattaforma aggregativa sorta in Italia dall'iniziativa dell'attuale presidente Emanuele Massagli, e *Welfareimpresa*, costituitasi in seno a Confindustria, che raccoglie oggi molte aziende del settore pubblico.

massima prevista dall'azienda nei piani di *welfare* aziendale o dal lavoratore, come risultato della conversione totale o parziale del premio di risultato.

Sulla piattaforma informatica, il destinatario di tali servizi potrà accedere ad un "conto *welfare*" personalizzato, convertibile in pacchetti di prestazioni immediatamente fruibili messe a disposizione dai fornitori del *provider* o, in alternativa, ricevere il rimborso di quanto già speso negli esercizi convenzionati. In aggiunta a ciò, su molte piattaforme è da poco prevista l'emissione di *ticket* in formato cartaceo o digitale (v. *supra* § 3.3.), di importo liberamente determinabile dal lavoratore entro i limiti di spesa previsti dal *budget*, attraverso cui acquistare direttamente i beni di proprio interesse.

Dunque, per quanto variamente differenziati per origini e finalità<sup>402</sup>, i *provider* assolvono la funzione di intermediazione fra domanda e offerta di servizi<sup>403</sup>, abbattendo gli oneri di gestione delle imprese e favorendo la costruzione della cosiddetta "*filiere del welfare*"<sup>404</sup>, nella quale si inseriscono non solo gli utilizzatori e i fornitori di servizi, ma una pluralità di attori, individuali e collettivi, che detengono un interesse qualificato, non necessariamente di natura economica, all'implementazione e alla diffusione del *welfare* aziendale.

La gestione digitale da parte di *outsourcer* scelti dall'impresa se da un lato ha giovato alla digitalizzazione e alla semplificazione dei processi operativi, dall'altro pone non pochi rischi con riguardo alla natura dei servizi offerti e alla possibilità che la loro monetizzazione virtuale finisca per innescare negli utenti scelte smaccatamente

---

<sup>402</sup> Per un'attenta classificazione delle diverse tipologie di provider (puri, ibridi e *reseller*) v. Scansani G., *Provider: il welfare aziendale come mercato*, in (a cura di) Ludovico G., Squeglia M., *Il welfare aziendale oggi: il dibattito de iure condendo. Atti delle giornate di studio della Sezione di Diritto del Lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2019, 119-159, § 3

<sup>403</sup> Cfr. Razetti F. e Santoni V. *Il mercato del welfare aziendale. L'intermediazione e il ruolo dei provider*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto rapporto sul secondo welfare*, Giappichelli Editore, Torino, 2019 pp. 119-152 e Santoni V., *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 84-102

<sup>404</sup> Così Arlotti M., *Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?*, in *Politiche Sociali*, 1, 2019, pp. 93-116-107

consumistiche, finalizzate a soddisfare obiettivi individuali a breve termine, poco o per nulla coerenti con le finalità primarie del *welfare* aziendale<sup>405</sup>.

Invero, le logiche di mercato sottese all'utilizzo di strumenti digitali del tipo di quelli impiegati dai *provider* portano con sé il pericolo di un'eccessiva smaterializzazione dei servizi che, se non gestita con consapevolezza e attraverso il confronto costante con gli attori istituzionali, rischia di avallare scelte a ribasso da parte delle imprese e, al contempo stimolare una de-responsabilizzazione dell'utenza, più incline al consumo "acritico" di beni e utilità non rispondenti ai suoi bisogni primari.

Di tale circostanza sembrano essersi avveduti gli operatori più accorti, tanto che, negli ultimi tempi, varie sono state le iniziative finalizzate al rafforzamento della cultura "diffusa" del *welfare* aziendale. Alcuni *provider* hanno puntato sulla creazione di reti aggregate miranti ad attivare, di concerto con il *management* delle imprese clienti, programmi di responsabilità sociale rapportati al territorio e alla comunità di riferimento<sup>406</sup>; altri hanno scelto di costituirsi come *società benefit*, inserendo nel proprio oggetto sociale, accanto al conseguimento degli utili, il perseguimento di finalità di "beneficio comune", orientandosi alla creazione di valore collettivo attraverso il perseguimento di obiettivi "sociali" di medio e lungo periodo, di cui dare conto in sede di presentazione del bilancio annuale<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> Scansani G., *Provider: il welfare aziendale...*, op. cit., 143

<sup>406</sup> In particolare, protagoniste di tali iniziative sono state le piccole e medie imprese che, a fronte di iniziali difficoltà di gestione e approvvigionamento delle risorse, hanno optato per la creazione di piattaforme comuni, attraverso cui condividere *know how* e iniziative e coinvolgere l'intera rete territoriale del *welfare*. Ne sono un esempio *Valoriamo*, progetto nato in provincia di Lecco per rispondere all'emergere di situazioni di vulnerabilità e fragilità occupazionale nella comunità, o della sperimentazione avviata a Tradate dal Gruppo Cooperativo CGM assieme a 14 cooperative, per innovare le modalità di fornitura dei servizi sociali e creare una rete di supporto per le famiglie in difficoltà, anche attraverso l'istituzione della figura del *welfare manager*, responsabile del *counselling* e dell'ascolto diretto dei bisogni espressi dai lavoratori.

<sup>407</sup> Ne sono un esempio *Trecuori* e *Noi!Welfare*, due *provider* di servizi convertiti in *società benefit*, con l'intento di avvicinare imprese e comunità attraverso l'interlocuzione con le pubbliche amministrazioni, soprattutto a livello locale. Avremo modo di approfondire la normativa in chiusura (*infra...*): per ora basti ricordare l'opinione di chi ravvede, nel ruolo dei *provider*, un naturale orientamento al "beneficio collettivo", data l'inclinazione a coniugare le diverse istanze avanzate dai "portatori di interesse" del territorio e a ricercare, per essi, un comune soddisfacimento, non solo in termini economici, ma anche di *accountability*, immagine e relazioni. Sul punto, v. Squeglia M., *Il contributo di un nuovo modello*

Altri ancora hanno azzardato l'ipotesi di uno *sharing welfare*, ovvero di un “*welfare di piattaforma*” sul quale, attraverso il ricorso ad un intermediario digitale, sia possibile, da parte di tutti i soggetti coinvolti, condividere e scambiare risorse cognitive o materiali fino a sviluppare un senso di appartenenza e responsabilità collettiva alla “rete della protezione”<sup>408</sup>.

Senza addentrarci nel merito di queste sperimentazioni, che pare avventato, al momento, definire avveniristiche, è chiaro che il tema si muove sul crinale scivoloso dei cambiamenti innescati dalla *Platform Economy*, che ormai da qualche anno ha imposto il ripensamento dei paradigmi sociali ed economici del mercato del lavoro<sup>409</sup>.

Il pericolo è quello di una progressiva polverizzazione delle reti di protezione, aggravato dalla “neo-intermediazione” di soggetti che operano, spesso, secondo logiche opache, orientate al *marketing* e al proselitismo digitale<sup>410</sup>: in questo, si mostra sempre più evidente la necessità di re-intermediare le relazioni fra i soggetti economici e sociali e creare nuovi spazi “fisici” di contatto e comunicazione, che riportino i bisogni dei lavoratori e della comunità nella sfera del tangibile.

In tal senso, una buona soluzione al problema sembra essere quella, avanzata fra le righe da alcuni commentatori, di incentivare la formazione dei responsabili aziendali

---

*societario nella dimensione della responsabilità sociale delle imprese e il ruolo del welfare aziendale*, in (a cura di) Ludovico G., Squeglia M., *Il welfare aziendale oggi...op cit.* 171-193

<sup>408</sup> Il riferimento è ad alcuni progetti sperimentali avviati dal Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, i cui risultati sono stati presentati nel convegno “*La riscoperta del valore politeismo dei valori e ibridazione dei mercati*” svoltosi a Torino dal 30 gennaio al 1° febbraio 2020 e raccolti nel Report TRAILab *Trasformazione digitale e cambiamento organizzativo. Apprendimento dai progetti Welfare in azione*, a cura di Pais I. e Zandonai F. V. già Fosti G. (a cura di), *Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*, Edizioni Egea, Milano, 2013, in particolare §§ 4, 6, 9.

<sup>409</sup> Sul tema v. per tutti Tullini P. (a cura di), *Web e Lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>410</sup> Interessante sul punto il contributo di Giacomini G., *Potere Digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Meltemi Editore, Milano 2018, che, in luogo della classica nozione di intermediazione, usa quella più attuale di “neo-intermediazione”, riferendosi ai grandi soggetti digitali che sostituiscono i tradizionali corpi intermedi nel dibattito pubblico e, per questa via, sono in grado di manipolare la democrazia partecipativa, disaggregandola in tante piccole comunità “incastellate” attorno alle loro idee ed opinioni. Le piattaforme sono compartecipi di questa decostruzione, poiché tendono a smaterializzare, nelle maglie del mondo digitale, relazioni, bisogni ed istanze, lasciando a ciascuno la parvenza di poter decidere in totale autonomia a beneficio non dell'intera comunità, ma della propria comunità di “consenzienti”, rifiutando il confronto dialettico e il dialogo aperto con i propri pari detentori di posizioni di interesse differenti.

e dei delegati sindacali e includerli nella fase di progettazione dei piani o in un successivo momento di controllo e valutazione del servizio offerto e del suo impatto *lato sensu* sociale, sulle comunità aziendale e, più in generale, sulla rete territoriale.

Di qui, un maggiore coinvolgimento delle rappresentanze sindacali, anche nella fase di dialogo con consulenti ed esperti del mercato, potrebbe costituire una leva efficace per la diffusione del *welfare* contrattato e semplificare ulteriormente l'accesso ai servizi individuati a livello negoziale: ciò a maggior ragione se si considera che il ruolo del sindacato non si pone, almeno in linea di principio, in contrasto con quello dei *provider*, potendo rappresentare, semmai, un supporto nelle strategie di mediazione con la parte datoriale e una garanzia di migliore qualità dei servizi offerti<sup>411</sup>.

In aggiunta, vi è stato chi ha messo in luce l'allaccio virtuoso fra la crescita del mercato dei *provider* e l'espansione del Terzo Settore, in quello che è stato definito lo sviluppo dell' "economia di prossimità"<sup>412</sup>: secondo questo approccio, la cultura mutualistica e sussidiaria propria del mondo cooperativo, e più in generale la tensione solidarista che caratterizza l'azione dei corpi intermedi<sup>413</sup>, può rappresentare un argine alla deriva utilitaristica del *welfare* aziendale e fungere da stimolo per la creazione di un *welfare* sociale partecipato, al quale aziende, *provider*, organizzazioni di rappresentanza, pubbliche amministrazioni e singoli cittadini si affacciano come portatori di interessi qualificati.

In questo quadro, l'impresa sociale, oltre che fornitrice di servizi, può agire essa stessa come intermediario, sfruttando le strutture aggregative nelle quali è già inserita (consorzi fra imprese o *partnership*, ad esempio) o creandone di nuove, mettendo a

---

<sup>411</sup> Così Scansani G., *Provider: il welfare aziendale...*, op. cit. 154

<sup>412</sup> Cfr. Santoni V., *Il welfare aziendale come "volano" dell'economia cooperativa?*, in Iris Network, Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 25-25 maggio 2018, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento.

<sup>413</sup> La letteratura sulla natura e le funzioni del Terzo Settore è copiosa. Si veda, in prospettiva giuridica, Rossi E., (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Giuffrè, Milano, 2000; Alleva F., *I confini giuridici del Terzo settore italiano*, Ediesse, Roma, 2004; in chiave socio-economica cfr. Zamagni S. e Zamagni V., *La cooperazione. Tra mercato e democrazia economica*, Il Mulino, Bologna, 2008, Bruni L. e Zamagni S., *L'economia civile. Un'altra idea di mercato*, Bologna, Il Mulino, 2015.

disposizione la propria esperienza nella strutturazione di risposte efficaci per i complessi bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie<sup>414</sup>.

Ben noti, a questo proposito, gli esempi di *Welfa-RE* a Reggio Emilia, della *ReteGiunca* a Varese e del *Network IEP- Imprese e Persone*, tutte iniziative caratterizzate dalla presenza di un consorzio inter-aziendale nel quale responsabili della fornitura e della gestione dei servizi di *welfare* sono le stesse cooperative sociali che della rete fanno parte<sup>415</sup>: il punto di forza di tutte queste realtà è, per l'appunto, costituito dal loro radicamento al territorio, che rende più agevole l'interlocuzione con i soggetti che lo abitano e, soprattutto, la predisposizione di soluzioni operative più efficaci e aderenti alla realtà dei loro bisogni<sup>416</sup>.

Si tratta, certamente, di iniziative *in fieri*, ma non v'è dubbio che il fervore mostrato dai “nuovi attori del *welfare*” abbia contribuito ad arricchire, in chiave proattiva, il dialogo sul tema, e ad incentivare la professionalizzazione degli intermediari e delle figure che con essi si interfacciano: per questa via, la ricerca di un dialogo costruttivo fra soggetti dotati di competenze qualificate e interessi convergenti è il primo fondamentale passo per la promozione di un *welfare* fedele al suo contenuto sociale, che sappia muoversi lungo gli spazi aperti dalla rivoluzione digitale, senza, però, subirne le distorsioni.

---

<sup>414</sup> Cfr. Maino F., Barazzetta E., Santoni V., *Il welfare aziendale: opportunità di investimento o mercatizzazione per il Terzo settore? Prime evidenze dal caso del Gruppo Cooperativo CGM*, in *Politiche Sociali*, 2, 2019, pp. 271-288, che pure non nascono il rischio dell'ibridazione dei fini sociali e della possibile “mercatizzazione” del mondo cooperativo.

<sup>415</sup> A riguardo, oltre alle pagine online dei singoli progetti, è possibile consultare Grandi D., Massagli E., Zucaro R., *Verso il welfare aziendale territoriale per le PMI: esempi e modelli*, in *Bollettino Adapt*, ADAPT Press, 2014, p. 111; Cartoceti G., *INAs 2.0: Network Agreements for Employee Benefit Plans - INAs 2.0: Accordi di rete per piani di benefici per i dipendenti*, in *RDSS*, 2018 fasc. 1, pp. 37-60, § 8.

<sup>416</sup> Così Prandini R., *Welfare aziendale territoriale: semantiche innovazioni e primi esempi*, in Rizza, R. e Bonvicini, F. (a cura di), *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 45-79.

## CAPITOLO III

### *Tentativi di interpretazione e problematiche attuali: oltre il welfare occupazionale, cosa?*

1. Rischi ed opportunità del *welfare* occupazionale: la lettura aziendalistico-organizzativa – 2. (*segue*) la lettura sociologica – 3. (*segue*) La lettura giuslavoristica – 4. Possibili itinerari di sviluppo. *Società Benefit* e *welfare* occupazionale: un incastro vincente? – 4.1. (*segue*) Il *welfare* occupazionale nella prospettiva del *social investment*: un tentativo (fallito?) di riconfigurazione degli equilibri sociali – 5. Oltre il *welfare* occupazionale: una riflessione sui diritti sociali alla luce della pandemia globale – 5.1. L’Innovazione Sociale nell’esperienza italiana: caso avverso o terreno di sfida?

#### **1. Rischi ed opportunità del *welfare* occupazionale: la lettura aziendalistico-organizzativa**

All’esito della ricostruzione degli sviluppi regolativi e fattuali del fenomeno oggetto di studio, è opportuno tirare le fila delle considerazioni effettuate, mettendo in luce i rischi e le opportunità che l’affermazione di un nuovo modello di solidarietà occupazionale porta con sé.

In via preliminare, dall’analisi condotta emerge con maggiore nettezza la natura disorganica e variegata del *welfare* occupazionale, che a tutt’oggi, nonostante i ripetuti interventi del legislatore e delle parti sociali, sfugge ad una categorizzazione sistematica, stante le molteplici implicazioni, non soltanto giuridiche, che al suo concreto sviluppo conseguono.

Se, dal punto di vista definitorio, ciò non facilita l’opera di studiosi e tecnici, che si misurano con nozioni la cui chiarezza concettuale è inversamente proporzionale alla loro capacità diffusiva ed evocativa<sup>417</sup>, dal punto di vista interpretativo diviene complesso fornire una lettura univoca della variegata fenomenologia sottesa al *welfare* occupazionale, tanto che gli studi coevi sul tema hanno ritenuto opportuno ricostruirne

---

<sup>417</sup> Cfr. Tursi A, *Il welfare aziendale: profili istituzionali*, in *RPS*, 2012, 4, pp. 213-235, 213

i tratti secondo autonome direzioni di ricerca, piuttosto che racchiuderli sotto un'unica prospettiva "unificante".

Invero, tentare di offrire un'interpretazione omogenea di un fenomeno intrinsecamente disomogeneo è già, di per sé, pleonastico, e rischia di diventare deleterio, quando si cada in visioni acritiche o melliflue di una realtà controversa che, al contrario, richiederebbe considerazioni specifiche e, il più possibile, realistiche: a questo scopo, senza pretese di esaustività, si procederà alla ricognizione dei principali orientamenti della recente dottrina aziendalistica, giuslavoristica e sociologica sul *welfare* aziendale, che ne individuano, ognuna secondo le proprie direttrici epistemologiche, gli aspetti critici e i punti di forza, prospettando, in alcuni casi, soluzioni di contenimento delle sue torsioni applicative.

A cominciare dalla prima, secondo le più recenti tendenze dello *Human Resource Management Approach* esiste uno stretto rapporto funzionale fra iniziative di *welfare* aziendale, benessere dei lavoratori ed efficace gestione dell'organizzazione d'impresa: alla base la concezione, che affonda le sue radici nelle sperimentazioni condotte all'inizio del secolo scorso in alcune imprese americane<sup>418</sup>, secondo cui l'aumento della produttività del lavoro è correlata, in vario modo, alla cosiddetta *job satisfaction*, ovvero alla reazione di gradimento del prestatore derivante da sentimenti, cognizioni e atteggiamenti positivi nutriti verso il lavoro compiuto<sup>419</sup>.

---

<sup>418</sup> Il riferimento è alle rilevazioni empiriche condotte da Elton Mayo, considerato fra i padri fondatori dello *Human Resource Management*, il quale, nel 1924 analizzò la produttività di alcuni reparti manifatturieri presso la Western Electric Company di Hawthorne, sottoponendo il personale ad una serie di aggiustamenti (modifica dell'illuminazione, concessione di pause, pasti offerti, riduzione degli orari di lavoro) per comprenderne le reazioni e gli effetti su produttività e motivazione al lavoro: emerse che, contrariamente a quanto sostenuto da Taylor pochi anni prima, l'attenzione riservata ai dipendenti e la creazione di relazioni informali e collaborative, in un clima di condivisione delle modifiche organizzative, era in grado di innalzare il senso di appartenenza dei soggetti alla comunità aziendale, incidendo positivamente sulla loro produttività. Di qui, prese il via un intero filone di ricerca focalizzato sulle analisi comportamentali e psicosociali delle organizzazioni produttive, che trovò ampi riscontri, qualche decennio dopo, anche in Italia, dove costituì il sostrato teorico per l'ascesa di modelli "paternalistici" di gestione dell'impresa. Cfr. Mayo E., *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Murray Printing Company, Cambridge (Mass.) 1946

<sup>419</sup> Nella specie, essa è stata definita dagli studiosi della teoria dell'Organizational Behaviour nei termini di una "[...] *pleasurable or positive emotional state resulting from the appraisal of one's job or job experiences*", valutabile attraverso una serie di misuratori statistici che restituiscono, in termini generali, il grado di soddisfazione complessivo nutrito da un certo soggetto nei confronti del proprio lavoro, inteso sia come mansione concretamente svolta sia come ruolo ricoperto all'interno dell'organizzazione

Questa, a sua volta, dipenderebbe da componenti intrinseche ed estrinseche, le une relative alle caratteristiche individuali e relazionali del soggetto (ad esempio la propensione a stabilire relazioni cooperative con i colleghi e con il management, lo spirito di iniziativa, le capacità comunicative, l'autodeterminazione e l'assunzione di responsabilità), le altre relative ad elementi circostanziali e situazionali strettamente connessi all'ambiente lavorativo (come la retribuzione percepita, la possibilità di avanzamenti di carriera, la sicurezza dell'ambiente lavorativo e, in generale, la percezione di equità delle compensazioni ricevute)<sup>420</sup>.

Tutti questi fattori assieme, secondo l'approccio delle scienze psicosociali applicate all'impresa, costituiscono l'antecedente funzionale di un'altra fondamentale determinante del lavoro, la cosiddetta *work motivation*, che connota l'impiego di energie psicofisiche da parte di un individuo nel compimento dell'attività lavorativa (motivazione *a fare*) e il desiderio di permanenza nel contesto lavorativo (motivazione *a stare*), così rappresentando il risultato "tangibile", in termini di *performance* individuale e di gruppo, della soddisfazione nutrita nei confronti del proprio impiego<sup>421</sup>.

Le due varianti congiunte, soddisfazione e motivazione, contribuiscono a rafforzare quella che viene definita dagli studiosi "*cittadinanza organizzativa dell'impresa*", un senso di adesione ed identificazione, finanche di fedeltà e orgoglio,

---

aziendale. Cfr, sul punto, Freeman R. B., *Job Satisfaction as an Economic Variable*, American Economic Review, 68, 1978, pp. 135-141.

<sup>420</sup> In dottrina, si è utilizzato anche il binomio *work inputs - work outputs* ad indicare la differenza fra variabili endogene ed esogene allo schema lavorativo: secondo tale approccio, al crescere dei primi fattori (*years of schooling, usual working time per week, working in an exhausting job, working in a physically demanding job, working in a dangerous job*) corrisponde una decrescita della soddisfazione lavorativa, mentre, al contrario, al crescere dei secondi (*work compensation, job security, advancement opportunities, interesting job, independent work, helping people, usefulness to society, good relationship with management, good relationship with colleagues*) corrisponde un suo incremento. Cfr. Souza-Poza A., Souza-Poza, A., *Well-being at work: a cross-national analysis of the levels and determinants of job satisfaction*, in *Journal of Socio-Economics*, 2000, 29, pp. 517- 538,

<sup>421</sup> La distinzione è suggerita da Quaglino G.P., *Voglia di fare*, Guerini, Milano, 1999 che definisce la motivazione come "*l'energia che alimenta la dinamica dei comportamenti e delle azioni individuali, e la dirige e la orienta verso il conseguimento di finalità generali e specifiche*" e la distingue in *motivazione al lavoro* e *motivazione all'organizzazione*, dove per la prima si intende lo sforzo profuso nel compiere il proprio lavoro in vista del perseguimento di un dato obiettivo, mentre con la seconda si definisce la sua intenzione di permanere nell'organizzazione aziendale e apportare ad essa il proprio contributo, percepito come valevole e determinante.

che spinge l'individuo ad assumere volontariamente, e in maniera ultronea rispetto al mero scambio contrattuale, comportamenti favorevoli per il clima aziendale e per l'organizzazione nel suo complesso<sup>422</sup>. La leva strategica per la produttività aziendale è rappresentata, in questi termini, per un verso dal bisogno di sentirsi in sintonia col gruppo di riferimento, di dare e ricevere segnali di appartenenza, e, per altro, dal raggiungimento di obiettivi misurabili che incrementano il senso di soddisfazione individuale e stimolano il soggetto a proseguire nella propria attività.

Accanto a tale ricostruzione, così come si rinviene un nesso fra motivazione e soddisfazione, molti studi hanno rintracciato una correlazione fra motivazione e *performance*<sup>423</sup>: nella specie, può dirsi che, in un dato contesto, la *performance* aumenta in funzione dell'aumentare di due fattori, motivazione e capacità, dove per la prima si intende lo sforzo dinamico del soggetto nel perseguire l'obiettivo individuato, secondo le accezioni poc'anzi ricordate, mentre per le seconde deve intendersi l'insieme delle caratteristiche intellettive dell'individuo, delle abilità e del grado di utilizzo della tecnologia nello svolgimento delle attività<sup>424</sup>.

---

<sup>422</sup> I cosiddetti *Organizational Citizenship Behavior in favor of the Organization* e *Organizational Citizenship Behavior in favor of the Individual* sono i due modelli elaborati dalla letteratura aziendalistica moderna e si riferiscono rispettivamente alle azioni positive realizzate dagli individui per migliorare la funzionalità dell'organizzazione aziendale (riduzione dell'assenteismo, partecipazione ad iniziative di team building, rispetto delle regole e delle procedure) e il clima aziendale (altruismo, cortesia, condivisione dei traguardi). Sul punto v. Battistelli, A., Galletta, M., Portoghese, I., Pohl, S. & Odoardi, C., *Promoting organizational citizenship behaviors: the mediating role of intrinsic work motivation*, in *Le travail humain*, vol. 76(3), pp. 205-226. L'elaborazione originale del concetto si deve a Organ D., *Organizational Citizenship Behavior: It's Construct Clean-Up Time*, in *Human Performance*, 10, 2, 1997, pp. 85-97

<sup>423</sup> Per menzionarne alcuni Dalal, R. S., *A Meta-Analysis of the Relationship Between Organizational Citizenship Behavior and Counterproductive Work Behavior*, in *Journal of Applied Psychology*, 90(6), 2005, pp.1241-1255; Magliocca, L.A., Christakis, A.N., *Creating Transforming Leadership for Organizational Change: The Cogniscope System Approach*, in *System Research and Behavioral Science*, 2001, 18, 3, pp. 259-277; Tosi H. e Pilati M., *Comportamento organizzativo*, Egea, Milano, 2008, nello specifico v. cap. III, pp. 56-93

<sup>424</sup> Si rimanda, per il secondo coefficiente, alla lettura dei principali contributi dottrinali in materia di capacità personali, formazione professionale e acquisizione di competenze trasversali. Nella specie v. Goleman D., *Lavorare con intelligenza emotiva*, BUR, Milano, 2005, Becciu R., Colasanti A. R., *La promozione delle capacità personali. Teoria e Prassi*, Franco Angeli, Milano, 2004, Alberici A., *Competenze strategiche e apprendimento permanente. Contesti e modelli per una formazione riflessiva e alla riflessività*, in (a cura di) Montedoro C., Pepe D., *La riflessività nella formazione: modelli e metodi*, Roma, Isfol, 2007.

Per quanto di nostro interesse, il *welfare* aziendale, nella sua accezione più generale, è idoneo ad incidere sul primo dei due coefficienti, favorendo, congiuntamente, la soddisfazione del lavoratore rispetto all'occupazione ricoperta e il senso di *commitment* nei confronti del proprio ambiente lavorativo<sup>425</sup>.

Questo perché, secondo le ricostruzioni offerte dalla letteratura organizzativa classica, esso rappresenterebbe una delle cosiddette “azioni di rinforzo”, idonee ad instillare nel lavoratore la percezione di una più equa e proporzionata compensazione dell'impegno profuso e a garantire la ripetibilità del comportamento cui è conseguita la ricompensa<sup>426</sup>.

Lo scopo dell'“incentivo positivo”, consistente, cioè, nell'attribuire qualcosa o nel riconoscere maggiori capacità di scelta e di azione al soggetto in ordine al soddisfacimento dei propri bisogni, sarebbe quindi quello di garantire la generalizzazione e la riproduzione di comportamenti “desiderabili”, affinché si inneschino nel lungo periodo ricadute positive per l'azienda. Fra queste, le più ovvie sono quelle relative all'incremento della produttività del lavoro e alla presenza di un clima di benessere organizzativo, ma gli studiosi menzionano anche la riduzione dell'assenteismo e del *turnover* aziendale, la maggiore predisposizione

---

<sup>425</sup> Con il termine *Commitment*, nella sua accezione organizzativa, la letteratura aziendalistica suole riferirsi al legame esistente tra un lavoratore e la propria organizzazione, che rende meno probabile l'abbandono volontario di quest'ultima: esso si divide, a sua volta, in *Commitment Affettivo*, *Commitment Normativo* e *Commitment per Continuità*. Sul punto, cfr. Meyer J., Allen N.J., *A three complement conceptualization of organizational commitment*, in *Human Resource Management Review*, 1, 1991, pp. 64-89 e Meyer J. et. al., *Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences*, in *Journal of Vocational Behavior*, 61, 1, 2002, pp.20-52.

<sup>426</sup> Il riferimento è al filone comportamentista della psicologia contemporanea, che assume quale determinante della motivazione all'apprendimento e al lavoro l'impatto, positivo o negativo, delle azioni di rinforzo: in questo senso, la punizione rappresenta pure un'azione di rinforzo, perché disincentiva il perpetrarsi di comportamenti sbagliati e favorisce l'insorgere di prassi corrette e, tuttavia, agisce nel breve periodo come “un immediato diniego” a cui non consegue una reale introiezione del comportamento positivo. La letteratura sul punto è molto vasta, a titolo esemplificativo si guardino le elaborazioni dei più noti Maslow A. H., *Motivation and Personality*, Longman, New York, 1954, Stipek, D. J. *Motivation and instruction*, in (a cura di) Berliner D.C. e Calfee R.C., *Handbook of educational psychology*, New York: Macmillan, 1996, pp. 85-113; McClelland, D.C., *Human Motivation*. NY: Cambridge University Press, 1985, Skinner B. F., *The behavior of organisms*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1938 e, più di recente, Baum, W. M., *Understanding behaviorism: Behavior, culture, and evolution* (Seconda edizione), Malden, MA: Blackwell Publishing, 2005.

all'apprendimento e alla condivisione delle informazioni, il rapporto proattivo con il *management* e i colleghi e, infine, la propensione all'auto-responsabilizzazione e all'auto-gestione del lavoro<sup>427</sup>.

Quanto sin qui esposto ha rappresentato il fulcro della fortunata retorica propugnata da studiosi di organizzazione d'impresa e gestione delle risorse umane nel dibattito attorno al *welfare* aziendale: tuttavia, la dottrina più accorta non ha mancato di considerare, ben prima dell'avvento delle moderne strategie di *rewarding*, che, sebbene fondate su risultanze empiriche, tali ricostruzioni presentano alcune importanti lacune metodologiche, dacché assumono come “universalmente valido” un modello comportamentale soggetto, in realtà, ad innumerevoli variabili soggettive, riguardanti le percezioni, le ambizioni, le credenze e i valori “individuali” dei singoli<sup>428</sup>.

Come sottolineato da alcuni, infatti, agire esclusivamente sul rinforzo estrinseco, cioè incentivare la ripetizione di un comportamento attraverso ricompense “esterne”, senza considerare le singolarità comportamentali e cognitive del soggetto, determinerebbe, nel lungo periodo, un calo di interesse, di coinvolgimento e di soddisfazione, perché idoneo ad incidere esclusivamente sul risultato immediato dell'azione e non, invece, sulla motivazione intrinseca a conseguirlo<sup>429</sup>. Questa,

---

<sup>427</sup> Emblematicamente Locke E.A., *The nature and causes of job satisfaction*, in Dunnett e M.D. (Ed.), *Handbook of industrial and organizational psychology*, Rand McNally, Chicago, 1976.

<sup>428</sup> Cfr. Bowling, N.A., *Is the job satisfaction - Job performance Relationship spurious? A Meta - Analytic examination* in *Journal of Vocational Behavior*, 71, 2007, pp. 167-185 che definisce la relazione fra performance lavorativa job satisfaction nei termini di un “rapporto spurio” perché contaminato da numerose varianti individuali e soggettive difficilmente catalogabili e determinabili.

<sup>429</sup> Lo studio più noto sul punto è quello condotto da Mark Lepper, Richard Nisbett e David Greene sul comportamento dei bambini in età prescolare. I bambini erano stati divisi in gruppi, ad alcuni dei quali era stata promessa una ricompensa per aver completato un disegno, ad altri era stata subito concessa mentre altri ancora erano stati lasciati liberi di disegnare senza alcun incentivo: nell'immediato, il primo gruppo di bambini risultava il più produttivo, ma con l'andare del tempo i disegni risultavano ripetitivi ed esteticamente meno gradevoli, i bambini vi dedicavano meno tempo e la loro attenzione era focalizzata sull'ottenimento del premio. Una volta eliminata per tutti la ricompensa, gli stessi bambini risultavano molto meno motivati di quelli che non ne avevano ricevuta alcuna, che invece continuavano a disegnare spontaneamente e con piacere. Le stesse indagini vennero ripetute sul comportamento degli adulti e sul riflesso cognitivo comportamentale delle azioni di rinforzo nei contesti ricreativi e nei luoghi di lavoro, conducendo a risultati simili. V. Lepper M., Nisbett R., Greene D., *Undermining children's intrinsic interest with extrinsic reward: a test of the "overjustification" hypothesis*, in *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 28, No. 1, 1973, pp. 129-137; Deci E.L., Ryan R. M, Koestner

piuttosto, avrebbe a che fare con il potenziamento delle aspirazioni soggettive, e, nello specifico, con la possibilità riconosciuta al soggetto di autodeterminare i propri obiettivi e le attività da compiere per conseguirli<sup>430</sup>.

Di qui, si può desumere che l'efficacia complessiva dei meccanismi di compensazione, monetari, in natura o anche semplicemente simbolici, va valutata sul lungo periodo tenendo bene a mente che la *performance*, individuale e di gruppo, non dipende esclusivamente dal ritorno ad essa collegato, quanto piuttosto dalla tipologia del lavoro, dalla personalità dei singoli individui, dai loro bisogni e dalle loro vocazioni, e, soprattutto, dalla possibilità di avvertirsi come "artefici" del proprio progetto professionale<sup>431</sup>.

Detto ciò, è innegabile che un qualche legame fra *welfare*, soddisfazione e *performance* aziendale sia presente, nondimeno la relazione di causalità si colora di una moltitudine di elementi contingenti che spostano, o addirittura rovesciano, i termini della discussione, così come sostenuti dalla letteratura *mainstream*: le evidenze scientifiche non supportano, "oltre ogni ragionevole dubbio", la correlazione causale fra *welfare* aziendale e produttività, piuttosto mostrano una varietà di prospettive di analisi che convergono nell'individuare nella motivazione intrinseca al lavoro, nell'auto responsabilizzazione, nella gestione per obiettivi e nella previsione di servizi di supporto, formazione e facilitazione dell'apprendimento la via più fertile per la crescita personale e professionale e, in definitiva, uno dei modi per migliorare il *well-being* dell'individuo e dell'intera organizzazione<sup>432</sup>.

---

R., *A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation*, in *Psychological Bulletin* 125, 6, 1999, pp. 659 ss. Più di recente, sulla rischiosità della *pay for performance*, Prendergast C., *Intrinsic motivation and incentives*, in *American Economic Review*, 98, 2, 2008, pp. 201–205 e Pink D., *Drive: The Surprising Truth about What Motivates Us*, New York, Penguin, 2009, specialmente capp. II, III, IV.

<sup>430</sup>Così, per tutti, Patall EA, Cooper H, Robinson JC., *The effects of choice on intrinsic motivation and related outcomes: a meta-analysis of research findings*, in *Psychological Bulletin*, 134, 2, 2008, pp. 270–300

<sup>431</sup> Cfr. Gagnè M., Deci E. L., *Self-determination theory and work motivation* in *Journal of Organizational Behavior*, 26, 2005, 331–362; Black A. E., Deci E. L., *The effects of instructors' autonomy support and students' autonomous motivation on learning organic chemistry: A self-determination theory perspective*, in *Science Education*, 2000, 84, pp.740 -756.

<sup>432</sup> Per simili conclusioni v. Richer, S. F., Blanchard, C., Vallerand, R. J., *A motivational model of work turnover*, in *Journal of Applied Social Psychology*, 2002, 32, pp.2089–2113, Franco M., *Investire sul*

## **2. (segue) La lettura sociologica**

Ormai da tempo la ricerca sociologica ha abbandonato il paradigma dell'oggettività che la accompagnava alle origini, quando era individuata come una scienza esatta a servizio della comprensione del reale, necessaria “*per conoscere, prevedere e provvedere*” le regole scientifiche poste alla base dei fatti sociali<sup>433</sup>.

La “sociologia del post-moderno”, estranea al disincanto e alla cieca positività<sup>434</sup>, si sofferma, invece, sulla condizione di incertezza e smarrimento derivante dalla decadenza dei grandi ideali della civiltà moderna, assumendo quale dominio di conoscenza prediletto il terreno del “rischio e della provvisorietà”<sup>435</sup>.

In questi termini, la ricostruzione sociologica attorno al *welfare* occupazionale, ha abbracciato prospettive di indagine molto vaste che, fuoriuscendo dal seminato della dottrina aziendalistica e giuridica, hanno inquadrato il tema nel più ampio processo di trasformazione del sistema di protezione sociale, innescato dai

---

*capitale umano: benessere organizzativo e soddisfazione lavorativa*, in, Franco M., Gregori G.L., Marcone M.R. (a cura di), *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud*, Società Editrice Esculapio, Bologna, 2012, pp. 119-132, Ferrari, F. *Gli indicatori di performance nell'organizzazione. Progettare l'efficacia, l'efficienza e l'equità*, Milano, Franco Angeli, 2013 e *id.*, *Welfare aziendale e prestazioni lavorative individuali: quale relazione attesa?*, in PEL, 597, 2, 2018, pp. 4-7.

<sup>433</sup> Nell'accezione proposta da Comte e Durkheim, considerati fra i padri fondatori della sociologia contemporanea, il dominio speculativo della ricerca sociologica è costituito dai cd. “fatti sociali”, intesi come gli eventi e i modi di fare di una società capaci di esercitare sull'individuo una costrizione, che dà luogo ad effetti più o meno visibili da analizzare secondo un metodo di ricerca ben preciso.

<sup>434</sup> Cfr. Lyotard J.F., *La condizione postmoderna: rapporto sul sapere*, Feltrinelli, Milano, prima ed. 1981. A riguardo, senza pretesa di esaustività, si guardino anche Baudrillard J., *La società dei consumi*, il Mulino, Bologna, 1976 e *id.*, *Il delitto perfetto. La televisione ha ucciso la realtà?*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1996, Bauman Z., *La società dell'incertezza*, Bologna, il Mulino, 1999, e *id.* *Alone again. Ethics after Certainty*, Demos, London, 1994, trad. it *Le sfide dell'etica*, Feltrinelli.

<sup>435</sup> Per difetto di competenza non ci si addenterà dentro una materia tanto affascinante quanto complessa quale è la sociologia del post-moderno e dell'iper-moderno: basti qui considerare il mutamento di paradigma sociologico conseguente ai grandi stravolgimenti inaugurati sul finire del XIX secolo e protrattisi, con più gravi e significative conseguenze, per tutto il XX secolo. Lo studio delle “fasi dispersive” dell'individuo, della disgregazione dei suoi legami, è assunto dall'intellettuale quale missione di comprensione e svelamento del reale, ricerca di senso e di valore, un tentativo di dare forma al fluire amorfo dell'esperienza umana che correva prima sui binari dell'“assenza” e, oggi, sui binari dell'“eccesso”. Lo sforzo, lo riconosce egli stesso, quasi certamente non condurrà al risultato sperato, ma la verità sociologica sta nel metodo dell'ermeneutica sociale, non nei suoi risultati. Si veda, a riguardo l'illuminante intervista a Zygmunt Bauman condotta da Chiantera P. per *Quaderni di Sociologia*, 13, 1997, pp. 165-200.

cambiamenti demografici, politici, economici ed occupazionali seguiti alla crisi e all'arretramento del moderno *welfare state*.

Da questo punto di vista, lo scopo della trattazione che segue è fare emergere le implicazioni sottese alla diffusione di schemi di *welfare* integrativo di matrice privatistica, con riguardo a due differenti dimensioni del rischio: dapprima, quella relativa alla percezione individuale, legata al timore dell'incertezza (lavorativa, sociale, fisico-psichica, relazionale) e al "dovere morale" di evitarla<sup>436</sup>.

In secondo luogo, quella collettiva, connessa alla riproduzione delle stratificazioni e delle disuguaglianze nel tessuto sociale e al pericolo che ad esse consegua una definitiva corrosione dei legami e delle reti relazionali.

Quanto al primo punto, è ormai pacifico in dottrina che il presupposto d'azione delle politiche di *welfare* vada individuato nelle condizioni di vulnerabilità soggettiva e oggettiva dei consociati, variamente declinabili nei termini di un'indisponibilità di risorse economiche, di una scarsità di prospettive occupazionali, nella menomazione fisica o psichica, nella condizione di emarginazione sociale o in un generale *status* di "bisogno": rispetto a tali rischi lo Stato, e le sue articolazioni funzionali, predispongono una serie di strumenti di sostegno ed assistenza per riequilibrare la condizione di svantaggio e garantire un eguale accesso alle opportunità lavorative, intese quale viatico dello sviluppo della persona umana e presupposto per la realizzazione di una piena inclusione sociale<sup>437</sup>.

Da questa prospettiva, se si considera l'inefficacia delle politiche pubbliche degli ultimi decenni e l'insorgere di nuovi rischi sociali, connessi alla precarizzazione della sfera lavorativa, relazionale ed esistenziale, l'incertezza che si accompagna alla condizione umana può definirsi come "*l'effetto di un dislivello tra un'aspettativa socialmente costruita di protezioni e le capacità effettive, da parte di quella stessa*

---

<sup>436</sup> Di "*risk avoidance*" come dovere morale assunto dall'individuo contemporaneo parla Lupton D., *Sociology and risk*, in (a cura di) Mythen G., Walklate S., *Beyond the Risk Society: Critical Reflections on Risk and Human Security*, New York: McGraw-Hill Education, 2006

<sup>437</sup> Per il legame esistente fra lavoro e cittadinanza sociale vedi, emblematicamente Mortati C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954, I, p. 148 ss nella rilettura offerta più di recente da Gaeta L. (a cura di), *Costantino Mortati e il "lavoro nella costituzione"*. *Una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005 e Mortati C., *Art. 1*, in *Comm. Cost.* Branca G. (a cura di), continuato da Pizzorusso A., Bologna-Roma, 1975

*società, di farle funzionare*<sup>438</sup>: il tradimento delle aspettative ha incrementato la vulnerabilità sociale, poiché ha ridotto la possibilità di dominare e ridurre il rischio, lasciando sprovvisti gli individui dei mezzi materiali e degli schemi comportamentali necessari per far fronte alla complessità del reale<sup>439</sup>.

In questo senso, il *welfare* occupazionale, come tutte le altre forme di copertura integrativa che si cumulano a quella pubblica principale, realizza un'aspettativa di protezione, in modo apparentemente più immediato, efficiente e, molto spesso, personalizzato di quanto non faccia il *welfare state*<sup>440</sup>, restituendo alla condizione sociale una parvenza di sicurezza: esso fornisce una risposta istituzionalizzata a problemi dai quali l'autorità pubblica ha per lungo tempo preso le distanze, lasciando all'autonomia privata l'onere di assolvere per suo conto i compiti di cura ed assistenza e alla dinamica spontanea del mercato la responsabilità di correggere le sue stesse distorsioni.

Sulla scia di queste riflessioni, l'odierna ricerca sociologica ha inquadrato il *welfare* occupazionale fra gli strumenti di tutela "di nuova generazione", adeguati ai bisogni inediti ed eterogenei degli individui e della società, in grado di accrescere il benessere dei lavoratori e delle loro famiglie e, per questa via, contribuire al miglioramento delle loro "condizioni di vita": per queste ultime, secondo l'accezione sociologica, deve essere inteso il complesso delle interazioni fra l'individuo e

---

<sup>438</sup> Così Castel R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino 2004, p. 5

<sup>439</sup> È quella che Castel definisce *frustrazione securitaria*, un sentimento contrastante e ossimorico, che se da un lato vede proliferare gli strumenti di governo dell'ordine sociale e abbattimento del rischio, dall'altro innesca una condizione di insicurezza diffusa relativamente all'efficienza di tali strumenti e all'impossibilità che questi soddisfino appieno l'inesaudibile bisogno di sicurezza degli individui. Il rischio delle società fondate sul paradigma securitario è che lo Stato, sempre meno capace di tenere fede alla sua promessa di protezione, sposti l'accento "dalla tutela alla paura" attuando quella che viene definita "democrazia del terrore", in cui la tolleranza zero, la diffidenza reciproca e la caccia all'uomo sono concepite come le uniche strade per riaffermare l'ordine e la sicurezza sociale. Sul punto v. anche Baumann Z., *Paura liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2008 e Garland D. *La cultura del controllo: crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Milano, Il Saggiatore, 2004.

<sup>440</sup> Si è utilizzato il termine "apparentemente" perché, in verità, come sostenuto da svariati studi economici il pluralismo nell'offerta di servizi sociali non produce distorsioni consistenti dal punto di vista dell'accesso solo se è lo Stato a farsi garante di un'offerta adeguata, differenziata ed equamente fruibile: diversamente, il pluralismo è solo apparenza, dal momento che, per ampliare incondizionatamente l'offerta e rispondere alla domanda crescente, i servizi vengono standardizzati e via via rilasciati in serie.

l'ambiente che lo circonda, la cui qualità non dipende più (*soltanto*) dal mantenimento di un'occupazione e dalla disponibilità di un certo reddito, quanto piuttosto dal raggiungimento di obiettivi di natura professionale, personale e relazionale che accrescano il benessere individuale e aiutino l'individuo a trovare una propria collocazione nella società.

All'apparenza può risultare superfluo, ma l'inserimento di un nuovo paradigma nel discorso sul "benessere", quello appunto della qualità delle "condizioni di vita", sollecita un rinnovato approccio nella gestione delle esigenze della società organizzata, che guarda oltre il produttivismo neo-liberale, e impone la riconsiderazione dei capisaldi della politica pubblica e delle scienze economiche tradizionali<sup>441</sup>: fuori dall'equazione di mercato, il benessere del singolo e il suo inserimento all'interno delle formazioni sociali passano anche per un ambiente lavorativo più inclusivo e stimolante, per la conciliazione degli spazi della libertà personale con quelli della responsabilità professionale, per i legami fiduciari che caratterizzano le organizzazioni, nucleari o comunitarie, di cui l'individuo è parte e, infine, per il senso di protezione e sicurezza dato dalla costruzione di un "dialogo sul sé", di una prospettiva di lungo periodo, di un progetto di vita verso cui indirizzare i propri sforzi e le proprie ambizioni.

Sebbene presenti una natura intrinsecamente selettiva e particolaristica, quindi, il *welfare* occupazionale, mentre, come si vedrà fra poco, crea disfunzioni distributive a livello aggregato, fornisce strumenti per risolvere quelle "localizzate", garantendo, a livello microscopico, l'ampiamento dell'offerta di protezione sociale e una maggiore innovazione nei settori a scarso investimento pubblico, dove è imminente l'urgenza di ricostruire le biografie individuali e collettive dei soggetti in condizione di bisogno<sup>442</sup>. Ciò è vero, in particolare, in aree di intervento spesso sottovalutate, se non addirittura neglette, della dimensione assistenziale pubblica, quali, ad esempio, il sostegno alla

---

<sup>441</sup>Cfr. Paci M., *Nuovi lavori nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna, 2006;

<sup>442</sup> In questi termini, Agostini C., Ascoli U., *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, in *Politiche Sociali*, 2, 2014, 263-280, con particolare riferimento agli interventi in materia di conciliazione e formazione professionale, dove si registra un consistente aumento delle iniziative integrative di *welfare* occupazionale poste in essere dall'impresa

non autosufficienza, la previdenza e la sanità integrative<sup>443</sup> e le misure di conciliazione vita-lavoro<sup>444</sup>, fra cui rientrano anche gli interventi di riorganizzazione dei tempi e degli spazi lavorativi.

Al netto di tali ragioni, tuttavia, il fenomeno non va esente da critiche, neppure sul fronte sociologico. Invero, molti autori hanno evidenziato gli effetti distorsivi che originano dalla diffusione incontrollata di schemi di *welfare* occupazionale integrativo, sia sul piano politico, che su quello sociale e distributivo. Il nodo principale è dato dalla riproduzione, a livello macroscopico, delle linee di disuguaglianza interna ed esterna che caratterizzano il mercato occupazionale e, di riflesso, il tessuto sociale. Da un lato, i cosiddetti *insiders* sono inclusi tanto nel circuito dell'occupazione retribuita quanto nel sistema di protezione sociale, mentre gli *outsiders* soffrono di una duplice esclusione, dall'occupazione e dal *welfare* ad essa collegato<sup>445</sup>. Da questo punto di vista, la perdita dell'occupazione comporta una doppia sanzione, legata al venir meno dei redditi da lavoro ma anche di alcuni diritti sociali, così facendo del contratto di lavoro il titolo giuridico necessario, se non anche sufficiente, per l'accesso alle tutele<sup>446</sup>.

Oltretutto, tali disuguaglianze si moltiplicano in contesti nazionali già caratterizzati da elevata frammentazione del mercato occupazionale e segmentazione delle tutele, dando luogo ad una diffusione non omogenea di schemi di *welfare* integrativo tra diverse categorie professionali, settori produttivi, imprese di piccole e grandi dimensioni e differenti aree geografiche.

In ragione di ciò, si creano nuove sacche di disuguaglianze interne al mercato perché una parte consistente degli occupati in condizioni *non standard*, composta dai

---

<sup>443</sup> Evidenzia la circostanza Riva E., *Le tutele previdenziali e sanitarie del welfare occupazionale*, in (a cura di) Riva E., *Ripensare le politiche per la non autosufficienza. Liberare e qualificare il potenziale del neo-mutualismo*, Il Mulino, Bologna, pp. 197-232

<sup>444</sup> Vedi i dati riportati da Colombo, S., Neri S. e Pavolini E., *Interventi di welfare dentro e fra le aziende...* op. cit., 2013, pp. 203-240

<sup>445</sup> La rilevazione non è nuova in dottrina. V., da ultimo, Mallone G., Natili M., Jessoula M., *La politics forte del welfare fiscale-occupazionale in Italia*, in *Politiche Sociali*, 1, 2019, 47-66;

<sup>446</sup> Cfr. Pavolini E., Mirabile L., Ascoli U., *Tempi moderni...* op. cit., 136 ss.

cosiddetti *mid siders* o lavoratori a bassa tutela<sup>447</sup>, pur in possesso di un titolo astrattamente idoneo a garantire prestazioni sociali aggiuntive (il contratto di lavoro, secondo l'accezione tradizionale di *welfare* occupazionale), non sono in grado di accedervi, in ragione della peculiarità della posizione ricoperta. Tale circostanza va ad ulteriore scapito dei profili caratterizzati da bassa scolarizzazione o da carriere lavorative intermittenti, quali migranti, donne e giovani, introducendo fattori di discriminazione indiretta aggiuntivi, che contribuiscono all'ulteriore marginalizzazione delle categorie più deboli<sup>448</sup>.

È a tale complesso di circostanze che hanno fatto riferimento i commentatori più accorti quando hanno paventato il rischio della creazione di una seconda "cittadinanza industriale" o, più correttamente, di una moltitudine di "*corporate citizenships*"<sup>449</sup>, distinte in base alle contingenze del mercato occupazionale e alle scelte di *management* delle singole aziende, per definizione agli antipodi del *welfare* di cittadinanza.

In questo senso, se il contratto di lavoro è alla base di una parte sempre più significativa delle coperture sociali, tanto più disomogenei saranno gli schemi occupazionali, quanto più frammentate risulteranno le tutele sociali ad essi connessi: in altre parole, in presenza di un sistema di *welfare* a prevalenza occupazionale, dove lo Stato occupa solo un ruolo residuale, aumenta il rischio di dualizzazione e segmentazione del mercato del lavoro e la conseguente ri-mercificazione dei soggetti

---

<sup>447</sup> Per una ricostruzione v. Jessoula M., Graziano P., Madama, I., *Selective Flexicurity in Segmented Labour Markets: The Case of Italian "Mid-Siders"*, in *Journal of Social Policy*, 39, 4, 2010, pp. 561-583, i quali usano l'espressione con riferimento ad una terza categoria di soggetti attivi ed occupati (formalmente *insiders* del mercato) ma caratterizzati da livelli di protezione particolarmente bassi. Gli autori inscrivono in tale categoria i lavoratori di piccole e piccolissime imprese, generalmente interessati da trattamenti retributivi e prestazioni di *welfare* meno generose, e la vasta ed eterogenea categoria dei lavoratori atipici. V. anche Ferrera, M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2006.

<sup>448</sup> Cfr. i rilievi dello già citato studio a cura di Pavolini E., Natali D. e Vanhercke B., *Occupational Welfare in Europe: state of play, determinants and policy implications*, *op.cit.*, 250

<sup>449</sup> L'espressione nasce nel dibattito politico e sociologico sul *welfare* americano e, in modo particolare, statunitense, il quale, prima di altri, ha attraversato una fase di intensa e diffusa privatizzazione in molti settori delle politiche sociali, anche quelli tradizionalmente affidati all'intervento statale. Sul punto v. Dobbin F., *Is America Becoming More Exceptional?: How Public Policy Corporatized Social Citizenship*, in (a cura di) Rothstein B., Steinmo S., *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp.51-77

che in esso operano, i quali si trovano costretti in qualche modo a (ri)dipendere dalle logiche di mercato per l'ottenimento di garanzie sociali adeguate<sup>450</sup>.

Una seconda obiezione sollevata in dottrina attiene alle ricadute indirette dell'iper-frammentazione occupazionale sul sistema fiscale e, di riflesso, sulla spesa sociale pubblica. Infatti, coloro che non beneficiano di prestazioni aggiuntive garantite per via occupazionale, perché inoccupati o occupati in condizioni di minor tutela, accedono a servizi ed erogazioni pubbliche quantitativamente e qualitativamente inferiori, nella misura in cui le risorse tradizionalmente destinate al *welfare* statale vengono rimodulate in favore di interventi di erosione indiretta basi fiscali<sup>451</sup>.

La riduzione della spesa pubblica per la copertura di misure di incentivo fiscale e contributivo (il cosiddetto *welfare fiscale* o *tax expenditure*, secondo l'accezione utilizzata in apertura) è, infatti, solo apparentemente un processo "a somma zero" poiché comporta, al contrario, due insiemi di costi<sup>452</sup>.

---

<sup>450</sup> Cfr. Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M. L., *Introduzione. Gli ambivalenti processi di trasformazione del welfare in Italia fra Stato, imprese e sindacato*, in Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M.L., *Tempi moderni... op.cit.*, 9-49, 44

<sup>451</sup> V. Granaglia E., *Il welfare aziendale e la sanità complementare. Alcuni costi nascosti*, in *RPS*, 2, 2017, pp. 37-45.

<sup>452</sup> Per una quantificazione orientativa si guardino le indagini condotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2011 e nel 2017, rispettivamente la Relazione Finale del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale e il Rapporto annuale sulle spese fiscali del 2017, reperibili agli indirizzi [https://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale.pdf](https://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione%20finale%20del%20gruppo%20di%20lavoro%20sull'erosione%20fiscale.pdf) e [https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Rapporto annuale sulle spese fiscali.pdf](https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Rapporto%20annuale%20sulle%20spese%20fiscali.pdf), oltre che il rapporto OCSE *Tax Expenditures in OECD Countries* del 2010, reperibile all'indirizzo [https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/Economia/GastoTributario/2010\\_tax\\_expenditure\\_countries\\_oecd.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/Economia/GastoTributario/2010_tax_expenditure_countries_oecd.pdf). Sebbene, come sottolineato dagli interpreti, si tratti di stime variabili, fondate su accezioni più o meno restrittive di spesa fiscale indiretta, il quadro è utile per ricostruire le dimensioni quantitative del fenomeno e comprendere l'impatto che la spesa fiscale indiretta produce in termini di mancato introito per lo Stato: dalle tabelle riportate si evince che nel 2018 le 466 voci che compongono il benchmark di riferimento per la spesa fiscale ammontano complessivamente a 54,2 miliardi di euro, la gran parte delle quali incide sull'IRPEF (35,5 miliardi). Nel 2019 il dato si attestava attorno ai 54,9 miliardi, con una previsione in aumento al 54,7 nel 2020. La spesa destinata a interventi di *welfare* fiscale di matrice occupazionale era compresa al 2018 fra gli 1,2 e gli 1,7 miliardi di euro, a seconda della definizione di riferimento. In definitiva, pur nella difficoltà di definire con esattezza il perimetro della ricerca, il *welfare* fiscale ricopre indubbiamente un ruolo fondamentale, soprattutto nel campo degli interventi in campo occupazionale e previdenziale, e andrà con tutta probabilità confermandosi come una delle componenti principali del sistema di *welfare* italiano accanto ai trasferimenti monetari, in luogo della fornitura di servizi e prestazioni. Sul punto cfr. Pavolini, E., Ascoli, U., *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, *op.cit.*, pp. 23-46;

Il primo concerne i rischi di peggioramento delle prestazioni assicurate dal *welfare* pubblico. Sebbene non sia possibile stabilire una relazione di stretta corrispondenza fra la diminuzione della spesa pubblica e l'incremento delle agevolazioni per quella privata, è noto come, in periodi di forte stretta sui bilanci statali, i fenomeni di concorrenza fra destinazioni alternative di risorse pubbliche non vadano sottovalutati, poiché idonei a risolversi in processi di *policy drift*, ovvero graduale sovvertimento dell'impianto istituzionale del *welfare*, attraverso un complesso di provvedimenti e misure "nascoste" tendenti a favorire la *risk privatization*<sup>453</sup>. In questo senso, agevolare il ricorso a forme di *welfare* occupazionale potrebbe accentuare la funzione complementare e sostitutiva, anziché integrativa, del mercato privato<sup>454</sup>, marginalizzando ulteriormente il ruolo dello Stato e promuovendo la diffusione di "*individualized market-based welfare systems*", in cui all'investimento in servizi va pian piano sostituendosi un complesso di trasferimenti monetari composti da agevolazioni fiscali e contributive, tese a rendere più vantaggioso l'accesso e l'investimento nel mercato privato delle prestazioni<sup>455</sup>.

Il secondo insieme di costi è rappresentato, invece, dal mancato guadagno, in termini di servizi sociali universalmente garantiti, che affetta le categorie di soggetti che, in virtù del loro *status* di inoccupazione o occupazione a bassa tutela, non beneficiano di prestazioni integrative di *welfare* occupazionale.

---

<sup>453</sup> Il *policy drift*, secondo la definizione elaborata da Hacker, rappresenta un progressivo cambiamento dell'impianto istituzionale del *welfare state*, in assenza di fattori di mutamento esogeni, shock interni o eventi congiunturali. Si sostanzia in una strategia politico amministrativa, il più delle volte implicita, perpetrata attraverso uno o più spostamenti, non necessariamente dichiarati, di risorse finanziarie dalla spesa sociale pubblica a quella privata, così da mutare gradualmente il baricentro del sistema di protezione sociale. V. Hacker J., *Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment*, in Streeck W. e Thelen K. (a cura di), *Beyond continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 40-82 e Lynch J., Rhodes M., *Historical Institutionalism and the Welfare State*, in (a cura di) Fioretos O., Falletti T., Sheingate A., *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, 2015, pp.417-436;

<sup>454</sup> Argomentano così, con riguardo al sistema sanitario nazionale e alla concorrenza dei fondi privati, Arlotti M., Ascoli U. e Pavolini E., *Fondi sanitari e policy drift. Una trasformazione strutturale nel sistema sanitario nazionale italiano?*, in RPS, 2, 2017, pp.77-92.

<sup>455</sup> In questi termini Trampusch C., *Industrial relations as a source of solidarity in times of welfare state retrenchment*, *op. cit.*, 211

Con il risultato evidente che alcuni pagano, sotto forma di mancato gettito, prestazioni di cui non godono, ma di cui invece beneficiano altri, generalmente gruppi ristretti di soggetti in condizioni di già consolidato vantaggio (categorie a reddito medio-alto, lavoratori con impiego stabile e ben retribuito e così via)<sup>456</sup>. È in questo senso che la spesa fiscale per le agevolazioni rappresenta la colonna portante di un sistema fiscale regressivo, che mentre riduce i costi per le imprese e incrementa la competitività del sistema economico-produttivo, allarga la forbice delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi e della ricchezza netta fra i soggetti che, di quello stesso sistema, non fanno parte<sup>457</sup>.

In definitiva, l'espansione del mercato privatizzato del *welfare* è accompagnata da una notevole contraddizione funzionale, nella misura persegue scopi redistributivi attraverso politiche sperequative. Per sua stessa natura, infatti, il *welfare* occupazionale non riduce i divari di tutela tra occupati e inattivi o individui con debole attaccamento al mercato del lavoro, ma tende, anzi, ad esacerbarli, rendendo disomogenee le prestazioni sociali e generando disfunzioni sia sulla crescita sia sull'equità. In questi termini, è stato messo in luce come affidare a risorse di mercato l'intero finanziamento delle prestazioni sociali pregiudichi la sua funzione di ammortizzatore economico-sociale, innescando spirali pro-cicliche e depressive che sottraggono tutele alle categorie più vulnerabili proprio nel momento di maggiore bisogno (lo status di disoccupazione, la vecchiaia, l'aumento dei carichi familiari e così via), aggravando situazioni già strutturalmente complesse<sup>458</sup>.

---

<sup>456</sup> Granaglia E., *Il welfare fiscale. Alcuni limiti etici*, in «Etica ed Economia», 4 ottobre 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.eticaeconomia.it/il-welfarefiscale-alcuni-limiti-etici/>

<sup>457</sup> La considerazione non è di poco momento se si considera l'impatto che un sistema impositivo di tipo regressivo produce sulle cosiddette condizioni individuali di vantaggio, ovvero sulle posizioni economiche detenute da alcuni in ragione della fruizione esclusiva di particolari beni. Essi incidono sulla *human functioning* dei loro fruitori, vale sull'equità delle condizioni d'azione e sulla garanzia di un maggiore benessere, ma non producono alcun beneficio per la collettività, in termini di capacità contributiva e giustizia sociale. In dottrina, v. Gallo F., *Ripensare il sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva*, in *Politiche Sociali*, 2, 2014, pp. 221-232 il quale suggerisce l'estensione della tassazione alle cosiddette *new properties* o beni capacità, ad esempio attraverso la *business tax* o *pollution tax*, e la contestuale riduzione dell'onere fiscale sui redditi e i patrimoni, così agevolando meccanismi di mobilità sociale.

<sup>458</sup> Cfr. Pizzuti F. R., *Welfare pubblico e welfare occupazionale*, in *Economia & Lavoro*, 2, 2019, pp. 45-61;

Tutto quanto detto, lascia presagire l'avvento di quella che Castel ha definito una nuova “*questione sociale*”, un'inquietudine rispetto alla capacità di mantenere la coesione di una società<sup>459</sup> e un senso di impotenza e disfatta, dovuto all'impossibilità di ricercare soluzioni sistemiche per i problemi biografici del singolo: la vulnerabilità sociale “localizzata”, a cui il *welfare* occupazionale è in grado di fornire valide risposte, si riflette, su più larga scala, in una nuova dimensione generalizzata della disuguaglianza sociale, che amplifica il bisogno individuale fino a renderlo sistemico<sup>460</sup> e rivela l'incapacità dei modelli di solidarietà sussidiaria di definire una strategia unificante, che includa anche coloro che del mercato del lavoro non sono parte o che lo sono in modo marginale e precario.

### **3. (segue) La lettura giuslavoristica**

Su più fronti critica, la dottrina giuslavoristica ha da sempre ravvisato nel *welfare* occupazionale una forte ambivalenza funzionale, evidenziandone, da un lato, la portata trasformativa, ma non mancando di accentuare, dall'altro, i rischi sociali e retributivi di una “*solidarietà frammentata*”<sup>461</sup>.

In primo luogo, è comune a molti il timore che la rapida ascesa del *welfare* occupazionale proceda di pari passo con uno smantellamento delle garanzie dello Stato<sup>462</sup>, sempre meno efficace nella tutela delle prerogative sociali e fortemente

---

<sup>459</sup> Cfr. Castel R., *Le metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato*, prima ed. 1995, trad. it. (a cura di) Petrillo A., Tarantino C., Mimesis Edizioni, Milano, 2019, p. 59;

<sup>460</sup> Cfr. Ranci C., *Vulnerabilità sociale e nuove disuguaglianze sociali*, in *Sociologia del Lavoro*, 110, 2, 2008, pp. 161- 171;

<sup>461</sup> Di solidarietà frammentata parla Zoppoli L. in *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 356/2018, p. 11 con riferimento alle tecniche normative e promozionali adottate dal legislatore nelle stagioni normative più recenti, attraverso cui si è inteso promuovere un'iperframmentazione delle tutele e una differenziazione peggiorativa dei privilegi.

<sup>462</sup> Avanzano tale preoccupazione, fra gli altri, Pavolini E., Carrera, F. e Romaniello L., *Welfare aziendale e nuovi rischi sociali*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, 2012, pp. 53-72, Mallone G., *Il welfare aziendale in Italia: una risposta ai nuovi bisogni sociali?*, in Bray M., Granata M. (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, 2012, pp. 135-144, Gori C., *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento private*, Franco Angeli, Milano, 2012 e, con riguardo all'esperienza comparata, Seeleib-Kaiser M. e Fleckestein T., *The Political Economy of Occupational Family Policy: Comparing Workplaces in Britain and Germany*, in *British Journal of Industrial Relations*, Vo. 47, 4, pp. 741-764

condizionato da vincoli di natura economica, e che ciò finisca per dare vita ad un appalto delle tutele, in cui a prevalere è la logica dell'offerta più vantaggiosa, con il rischio, neppure troppo latente, di degradare i diritti sociali a "diritti finanziariamente condizionati"<sup>463</sup>.

Del resto, non è un segreto che il ricorso al *welfare* di matrice privatistica, e, nella specie, a quello di natura aziendale, sia stato concepito, dapprima, come strumento di riduzione della pressione sul bilancio dello Stato e di moderazione della dinamica salariale<sup>464</sup>: in un contesto di risorse decrescenti, infatti, esso è stato assunto dai governi quale espediente fondamentale per mantenere adeguati *standard* di protezione sociale, a fronte dei vincoli imposti al bilancio dalle politiche di austerità permanente e della crescente richiesta di protezione proveniente dalle fasce più deboli della popolazione.

Orbene, guardando alla realtà con occhio disincantato, è difficile non accorgersi di come le risorse, economiche e materiali, non costituiscano una variabile esogena del discorso sul *welfare*, ma ne condizionino concretamente la consistenza e l'effettività<sup>465</sup>, rappresentando un costo rilevante e faticosamente sostenibile in periodi di particolare crisi finanziaria: tuttavia, come l'esplosione dell'emergenza pandemica da Covid-19 non ha mancato di dimostrare, la progressiva contrazione della spesa sociale pubblica e, più nello specifico, la privatizzazione del rischio finanziario legato all'assistenza sanitaria, hanno dato vita ad una spirale regressiva che, lungi dal favorire la sostenibilità finanziaria del sistema, ha finito per minarne alla radice l'autorità e la tenuta, allontanando ulteriormente l'orizzonte di un *welfare* universalistico basato sulla solidarietà generale<sup>466</sup>.

---

<sup>463</sup> Così Cinelli M., *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *RDSS*, 1, 2019, pp.1-36.

<sup>464</sup> In questi termini Jessoula, M. *Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse. Una introduzione*, in *La Rivista delle politiche sociali*, 2, 2017, pp. 9-24.

<sup>465</sup> Con queste parole Canavesi G., *Welfare e vincoli di bilancio*, in *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume "La sfida del cambiamento"*, (a cura di) Canavesi G., «Quaderni della Sussidiarietà», n. 14, 2015, p. 41

<sup>466</sup> Della circostanza prendeva già atto Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *DLRI*, 40, 2013, 4, pp. 641-663

Con riferimento alle imprese, invece, molte critiche hanno riguardato il rinnovato protagonismo del mondo datoriale all'interno del panorama della previdenza sociale e, in particolare, l'utilizzo controverso dello strumento welfaristico quale leva strategica per l'aumento della competitività e il contenimento del costo del lavoro. I nodi critici sono rappresentati, in primo luogo, dal ricorso, in chiave utilitaristica, a servizi e prestazioni di rilevanza sociale, dirette, cioè, per loro natura, a coadiuvare l'opera pubblica nella garanzia di adeguata sussistenza degli individui, con lo scopo di liberarli dal bisogno e assicurare loro il pieno godimento dei diritti civili e politici: ci si chiede, a riguardo, se la meritevolezza sociale espressamente riconosciuta dal legislatore ai servizi agevolabili di cui all'art. 51 TUIR, non si ponga in contrasto, quanto meno nel principio, con il perseguimento di finalità di massimizzazione del profitto e della produttività aziendale.

Invero, la rilevata "curvatura produttivistica" del *welfare*, ovvero sia la tendenza a ricomprendere nella vasta gamma dei servizi agevolabili prestazioni riconducibili al mondo dell'ideologia e della pratica consumistica, piuttosto che a quello della solidarietà sociale<sup>467</sup>, non porrebbe, a parere di chi scrive, dei rischi concreti quanto alla compatibilità dell'incentivo con la finalità di migliorare la produttività dell'impresa, ormai intesa anch'essa, alla luce della perdurante stagione di stagnazione economica ed occupazionale, come un interesse di carattere generale, meritevole di tutela da parte dell'ordinamento e funzionale al complessivo miglioramento del sistema<sup>468</sup>: piuttosto, il pericolo è insito nella degradazione della funzione socio-

---

<sup>467</sup> Così Caruso B., *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale. Nuove strategie di gestione del lavoro o neo consumismo?* in *RIDL*, 3, 2018, pp. 369-388.

<sup>468</sup> L'opinione è, ormai, condivisa in dottrina ed è corroborata dall'attenzione mostrata dal legislatore alla destinazione di risorse pubbliche, dirette o indirette, a sostegno della crescita della produttività e della competitività delle imprese, nonché dai ripetuti interventi della contrattazione collettiva in materia. Sul punto v. Costabile L., *Glossario dell'economista per il giuslavorista*, in *RGL*, 2, 2009, pp.175-212 e, con riferimento specifico al ruolo della contrattazione collettiva, nello stesso numero Lassandari A., *Contrattazione collettiva e produttività: cronaca di evocazioni (ripetute) e incontri (mancati)*, pp. 299-333.

assistenziale della retribuzione, che viene rimpiazzata dal soddisfacimento di bisogni collaterali attraverso l'acquisto di servizi a vocazione consumistico-ricreativa<sup>469</sup>.

In questi termini, tuttavia, il compito di orientare le scelte del lavoratore e favorire l'acquisizione di spazi di libera e consapevole autodeterminazione secondo la teoria delle *capabilities* individuali<sup>470</sup>, spetta, ancora una volta, alle istituzioni politiche, sociali ed economiche: senza cadere nelle trappole del dirigismo o del paternalismo industriale, è necessario che lo Stato, le parti sociali, le imprese e, in generale, le organizzazioni rappresentative definiscano una “*cornice regolativa abilitante*”, entro la quale l'individuo possa muoversi consapevolmente e ciò, in assenza di una *policy* di sistema chiara e unificante e di una strategia di raccordo fra i diversi livelli della regolazione sociale, risulta difficile, se non addirittura impossibile, come dimostrano, a quasi cinque anni dalla sua prima modifica, le perduranti disfunzioni operative della normativa fiscale incentivante.

Sul versante sindacale, la dottrina si divide fra i sostenitori di un approccio critico, che vede il *welfare* contrattuale come la moneta di scambio utilizzabile dai datori di lavoro per “*calmierare surrettiziamente, fino ad azzerarle, le pretese economiche legate a difendere il potere d'acquisto delle retribuzioni*”<sup>471</sup> e i fautori di un rinnovato interventismo sindacale, che nelle recenti innovazioni fiscali ravvedono, al contrario, un'opportunità per la contrattazione collettiva per favorire la diffusione del *welfare* e attribuirgli maggiore meritevolezza sociale<sup>472</sup>.

A parere di chi scrive è lecito concordare, in parte, con entrambi gli approcci.

---

<sup>469</sup> Cfr. Squeglia M., *L'evoluzione del “nuovo” welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *ADL*, 1, 2017, p. 103 e *id.* *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale “socialmente utile” e della produttività partecipata*, in *ADL*, 2, 2017, p. 383.

<sup>470</sup> Sul punto, al di là della ben nota ricostruzione originaria attribuibile all'economista e filosofo premio Nobel Amartya Sen, è interessante valutare le ricadute pratiche della teoria del *capability approach* sugli istituti tipici del diritto del lavoro. In proposito, v. Del Punta R., *Labour Law and the Capability Approach*, in *International journal of comparative labour law and industrial relations*, 2016, pp. 383-405 e Miles L., *The Capabilities Approach and Worker Wellbeing*, in *The Journal of Development Studies*, 2014, Vol. 50, 8, pp. 1043–1054

<sup>471</sup> Cfr. Comandè D., *Il nuovo welfare contrattuale nei negoziati collettivi nazionali: stato dell'arte e criticità*, in *RDSS*, 4, 2017, pp. 821 ss.

<sup>472</sup> Così Tursi A., *Il welfare aziendale: profili istituzionali...*, *op.cit.*, p. 227.

Quanto al primo, è innegabile che molte imprese abbiano iniziato a proporre, in fase di rinnovo dei contratti categoriali o delle scelte aziendali, un *trade off* fra le prestazioni e i servizi integrativi di *welfare* e gli incrementi salariali, così depotenziando considerevolmente il ruolo rivendicativo e negoziale delle rappresentanze sindacali<sup>473</sup>.

Da questo punto di vista, nella sua espressione “patologica” è corretto affermare che il *welfare* contrattuale rischia di inserirsi fra quelle tendenze destrutturanti che, secondo alcuni, hanno condotto alla progressiva perdita di effettività delle strategie salariali patrocinata a livello confederale<sup>474</sup>.

Tuttavia, l’implementazione di forme di *welfare* contrattato ha favorito, in presenza di determinate condizioni di contesto, una convergenza di opinioni fra impresa e rappresentanze aziendali<sup>475</sup>, che ha contribuito a rinnovare la dialettica sindacale, valorizzando, e non svilendo, il ruolo strategico giocato dalla contrattazione collettiva nella genesi della protezione sociale.

Prova ne sia il fatto che, nella recente stagione di rinnovo dei contratti nazionali di categoria, di cui più sopra si è dato conto, le parti sociali abbiano inteso riaffermare la propria centralità proprio su temi quali il *welfare*, la retribuzione e i *benefits*, a dimostrazione della volontà di rinsaldare, per il tramite della tutela del “lavoro dignitoso”, le prerogative di una più solida cittadinanza sociale.

In questo senso, potrebbero giocare a favore delle parti sociali il superamento delle tradizionali logiche conflittuali e la definizione di un sistema contrattuale più coerente e certo, accanto ad una (ormai necessaria) rivitalizzazione della *membership*,

---

<sup>473</sup> Colombo S., Neri S., Pavolini E., *Interventi di welfare dentro e fra le aziende. Alcuni studi di caso*, in *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 203-240, i quali argomentano tale circostanza alla luce della testimonianza di alcuni rappresentanti sindacali, operanti nel campione di aziende sottoposte a rilevazione empirica. Emerge come, nella maggioranza dei casi, gli interventi di *welfare* siano utilizzati dalle imprese come strumento di contenimento della dinamica conflittuale, rispetto ai quali è richiesto alle rappresentanze dei lavoratori un veto formale più che una vera e propria partecipazione sul tema.

<sup>474</sup> Di questa opinione Martone M., *Austerità e retribuzione: tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, in *DLRI*, 163, 3, 2019, pp. 499-523

<sup>475</sup> Cfr. Treu T., *Welfare aziendale. Un'introduzione*. in Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Ipsoa, Milano, 2013

oltre il confine dell'occupazione *standard* di lungo periodo, verso il mondo degli *outsiders* e delle nuove categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale<sup>476</sup>.

Di qui, il sindacato, in quanto organismo rappresentativo portatore di un interesse collettivo, potrebbe ambire alla creazione e al coordinamento di piattaforme di dialogo sub-nazionali (di concerto con il territorio, gli enti locali, le imprese e la società civile), attraverso cui definire strategie d'azione concordate, per il perseguimento di finalità di beneficio comune.

Da ultimo, il dibattito dottrinale si è concentrato su due specifiche questioni concernenti le interazioni che il *welfare* occupazionale realizza con uno degli istituti fondamentali del diritto del lavoro: la retribuzione e i suoi elementi differiti e indiretti.

La prima, più risalente, concerne il doppio sacrificio reddituale imposto al lavoratore che si trovi a beneficiare di forme di *welfare* integrativo, finanziate in tutto o in parte attraverso riduzioni del salario nominale.

In particolare, laddove tali prestazioni integrative non rappresentino una forma di incentivazione addizionale rispetto alla normale retribuzione del lavoratore, finanziata integralmente dal datore di lavoro (cd. *on top*), il costo per la loro erogazione si sostituisce a componenti della retribuzione fissa o variabile monetaria, deprivando, di fatto, il lavoratore di una quota parte delle sue entrate, presenti e future.

Lungi dal garantire maggiore sicurezza al lavoratore, il *salary sacrifice* conseguente all'erogazione di servizi e prestazioni di *welfare*, finirebbe, così, per incidere negativamente sulla capitalizzazione contributiva, diminuendo gli accantonamenti pensionistici e, di conseguenza, la redditività di lungo periodo<sup>477</sup>.

---

<sup>476</sup> Cfr. in questi termini Clegg D., van Wijnbergen C., *Welfare institutions and the mobilization of consent: Union responses to labour market activation policies in France and the Netherlands*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2011, 17, 4, pp. 333-348 che riconoscono la possibilità che il dialogo sociale sui temi del *welfare* possa rappresentare una “*silver lining*” per i sindacati, utile per incrementare il consenso e favorire la rappresentanza degli interesse delle fasce più deboli della popolazione lavorativa ma anche dei cosiddetti *outsiders* del mercato del lavoro.

<sup>477</sup> Cfr. sul punto lo studio condotto da Mallone G. e Tafaro, T. *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, in *RPS*, 2, 2017, pp. 47-60, che mette in luce la necessità di disporre di accurate stime attuariali che rendano chiari i vantaggi e gli svantaggi reddituali sul lungo periodo, nonché di rendere i termini dello «scambio» tra impresa e lavoratori trasparenti e condivisi tra tutte le parti coinvolte.

Di contro, vi è stato chi ha giustificato tale *trade off* in virtù dell' incremento di potere d'acquisto dei beneficiari nel breve termine, proveniente da un aumento della quota di salario reale, nonché da un abbattimento preventivo dei rischi lungo latenti, attraverso il ricorso a forme di risparmio privato e l'accesso a servizi e prestazioni altrimenti integralmente addossate al lavoratore<sup>478</sup>.

Sul punto, la difficoltà di fornire stime precise e generalizzabili circa l'eventuale compensazione fra perdita contributiva e vantaggio fiscale, lascia aperta una serie di questioni in ordine ai reali costi di una tale pratica, in specie per i lavoratori: l'impressione è, comunque, che si tratti di un meccanismo spurio, lontano dall'ottimo paretiano, che cade a vantaggio di una delle parti, quella, per inciso, già dotata di una maggiore forza contrattuale, che beneficia *in toto* del risparmio derivante dal mancato versamento delle tasse e dei contributi previdenziali.

Come suggerito da attenta dottrina, tuttavia, al di là della scelta individuale fra il minore reddito pensionistico e la maggiore possibilità di spesa, è possibile individuare, a monte, almeno due strategie di compensazione e riequilibrio del sistema: in prima battuta, l'impresa potrebbe farsi carico di reinvestire le somme "risparmiate" a seguito del mancato versamento dei contributi previdenziali per i lavoratori, ad esempio nella predisposizione di polizze per la *long term care* più vantaggiose; in aggiunta, la contrattazione collettiva dovrebbe ricoprire un ruolo di co-progettazione e promozione attiva di soluzioni innovative per l'aumento delle tutele, che assicurino la massima continuità del risparmio negli anni, la trasparenza dei vantaggi e degli svantaggi e l'abbattimento di eventuali costi nascosti<sup>479</sup>.

La seconda e più complessa questione, su cui più di recente la dottrina lavoristica ha cominciato ad interrogarsi<sup>480</sup>, concerne la natura retributiva del *welfare* occupazionale e, in particolare, il rischio che un suo utilizzo elusivo incida

---

<sup>478</sup> Cfr. Arlotti M., *Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?*, in *Politiche Sociali*, 1, 2019, pp. 93-116.

<sup>479</sup> Così Mallone G., Tafaro T., *L'utilizzo del premio di produttività ai fini welfare: l'impatto sul "futuro sociale" del lavoratore*, Paper per la IX conferenza annuale ESPAnet Italia 2016, Macerata, 22-24 settembre 2016.

<sup>480</sup> Da ultimo, Forlivesi M., *Welfare contrattuale e retribuzione: interazioni e limiti di una disciplina frammentata*, in *LD*, 2, 2020, pp. 237-259, in particolare § 4.

negativamente sul “salario adeguato” riconosciuto, per via contrattuale, al lavoratore, pregiudicando per lui e per la sua famiglia il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa.

Il problema si pone, soprattutto, con riferimento alla retribuzione premiale, corrisposta al lavoratore in conseguenza di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione che, come visto, ai sensi della previsione recata al comma 182, art. 1, della Legge di Stabilità del 2016, può essere volontariamente convertita in prestazioni e servizi in natura, beneficiando di un sensibile sgravio contributivo e fiscale.

Orbene, alla prima e più generale domanda se il *welfare* aziendale incida direttamente sul trattamento economico complessivo riconosciuto al lavoratore non si può che rispondere in senso affermativo: ciò alla luce della possibilità, introdotta dalla Legge di stabilità del 2016, di convertire il salario di produttività, che resta una componente importante della retribuzione, in *welfare aziendale*; ma, forse ancor più distintamente, in virtù delle recenti determinazioni contrattuali collettive, che includono le componenti retributive aggiuntive, e, quindi, le premialità ma anche il *welfare*, direttamente nel trattamento economico complessivo “comune a tutti i lavoratori del settore”<sup>481</sup>.

Quanto all’ effettivo “peso” degli istituti in considerazione e all’entità di eventuali riduzioni, si tratta di una disciplina che varia di caso in caso, essendo rimessa principalmente alla valutazione degli attori negoziali la determinazione delle componenti da includere nelle singole voci e, dunque, la loro incidenza complessiva: sicuramente, in termini generali, essendo ormai pacificamente acquisita la natura retributiva delle erogazioni premiali e dunque, la loro idoneità ad incidere sul calcolo di elementi indiretti e differiti, la loro eventuale conversione in prestazioni di *welfare* avrà come effetto immediato quello di riverberare gli effetti della falciatura originaria a scapito delle altre componenti monetarie, che verranno, in tale misura, proporzionalmente e ulteriormente ridotte.

---

<sup>481</sup> V. *supra* par. 4, cap. II dedicato al Patto per la Fabbrica del 2018.

Sulla seconda e più delicata questione relativa alla possibilità che per il tramite del *welfare* aziendale si intacchi “la giusta retribuzione” riconosciuta dai contratti collettivi ai lavoratori, si può argomentare.

Così come declinata da ultimo dalle parti sociali, la questione non si porrebbe, considerato che è il TEM, e non il TEC, del quale il *welfare* fa parte, il riferimento assunto per la determinazione della retribuzione adeguata *ex art. 36 Cost.*: il trattamento economico minimo, infatti, dovrebbe essere in grado di per sé di assicurare, almeno in linea di principio, e a maggior ragione se assunto a riferimento dai giudici, un minimo universale e inderogabile, e, dunque, un’esistenza libera e dignitosa ai suoi destinatari.

In verità, il ragionamento si fa più complesso si accoglie un’interpretazione estensiva della nozione di “giusta retribuzione”, come ha da tempo fatto la dottrina più accorta e, di recente, anche una più nutrita giurisprudenza<sup>482</sup>, che ad essa riconduca non solo il “minimo costituzionale”<sup>483</sup>, ma anche gli elementi inclusi nel più ampio novero del trattamento economico complessivo.

Circostanza, questa, che renderebbe la nozione di “giusta retribuzione” pienamente compatibile con il dettato costituzionale, funzionale a garantire non solo le esigenze di sostentamento dei prestatori di lavoro, ma anche un’esistenza globalmente libera e dignitosa a lui e alla sua famiglia<sup>484</sup>, e anche con la contingenza economica e sociale, che impone una rivalutazione delle soglie di sussistenza e la loro parametrizzazione alle effettive condizioni di bisogno.

---

<sup>482</sup> Così Zoli C., voce *Retribuzione (impiego privato)*, in *Dig. Disc. Priv., Comm.*, vol. XII, 1996, p. 425 ss e Magnani M., *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 2010, I, pp. 777 ss.V. anche, *ex multis*, C. Cass. Sent. 21 febbraio 2019, n. 5189; C. Cass. Ord. 21 febbraio 2020, n. 4620; C. Cass., 7 luglio 2004, n. 12512

<sup>483</sup> Secondo un filone giurisprudenziale più restrittivo il minimo costituzionale si compone della sola paga base, accompagnata dall’*ex* indennità di contingenza e dalla tredicesima mensilità, elementi considerati espressione, per loro stessa natura, di una giusta retribuzione, parametrata ai requisiti di cui all’art. 36 della Costituzione. Ne sono un esempio Cass. n. 5519/2004; Cass. 5.11.2008, n. 26589; Cass. n. 24092/2009; Cass. n. 6709/2013, Cass. n. 19467/2007. La giurisprudenza resta, tuttavia, oscillante, registrandosi anche oggi casi in cui il giudice accoglie la tesi più restrittiva, valutando l’adeguatezza della retribuzione *ex art. 36* alla stregua della sola paga base, con esclusione degli istituti retributivi che traggono origine dall’autonoma determinazione delle parti.

<sup>484</sup> Cfr. Villa E., *Retribuzione flessibile e contrattazione collettiva...op.cit.*, 15.

Seguendo il filo di questo ragionamento, allora, è evidente che il rischio, in parte già inveratosi, di un'erosione della funzione di garanzia della "retribuzione adeguata" c'è ed è significativo, dal momento in cui le voci che compongono il trattamento economico complessivo risultano essere sempre più numerose e variabili.

Fra queste, il *welfare* contrattuale va via via acquisendo uno spazio determinante, come dimostra la sua inclusione nella maggior parte delle intese siglate a livello nazionale durante le ultime stagioni di rinnovo; lo stesso può dirsi, a *fortiori*, per la retribuzione variabile, nella sua specifica accezione premiale, che è stata ormai assunta quale strumento principe di flessibilizzazione del salario.

Il dibattito sul tema è quanto mai fervido e lascia aperti ampi spazi di riflessione<sup>485</sup>.

Basti qui, per ora, concludere ricordando come una soluzione praticabile e, a parere di molti, auspicabile<sup>486</sup>, sia la fissazione di minimi salariali per legge, che individui una soglia retributiva certa e azionabile, in aggiunta alla quale ogni contratto di categoria potrebbe scegliere di incrementare la quota di salario flessibile, anche attraverso prestazioni in natura ed a contenuto "sociale", demandandone, sulla base di precise linee guida, la regolamentazione al livello periferico.

---

<sup>485</sup> Diverse sono le ipotesi in corso di discussione. Per avere una misura del dibattito v. il volume monografico della Rivista Giuridica del Lavoro dedicato al tema, n. 2 del 2019 e, in particolare, i contributi di Ballestrero M.V., *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *RGL*, 2, 2019, pp. 235-256; Centamore G., *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2, 2019, pp. 274-287; Lassandari A., *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2, 2019, pp. 210-256.

<sup>486</sup> Sul punto v. diffusamente Dell'Arringa C., *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, in *QRS*, 1, 2016 pp. 173-185; Lucifora C. *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in Dell'Arringa (a cura di), *Salari, Produttività, Disuguaglianze: verso un nuovo modello contrattuale?*, Il Mulino, Bologna 2017, pp. 401- 436; Garnero A., *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *DRI*, 3, 2019, pp. 810-837.

#### **4. Possibili itinerari di sviluppo. Società Benefit e welfare occupazionale: un incastro vincente?**

Alle criticità rilevate, la dottrina, giuslavoristica e sociologica, non ha saputo rispondere con una proposta interpretativa univoca<sup>487</sup>: di ciò non bisogna stupirsi, se, come più volte ribadito nel corso della trattazione, si considera il *welfare* occupazionale come un fenomeno eterogeneo a “formazione alluvionale”<sup>488</sup>, restio ad una precisa categorizzazione e ad un’analisi predittiva chiara, quanto ai possibili esiti della sua evoluzione.

Ciononostante, numerosi autori si sono misurati con la ricerca di possibili strategie d’uscita o “terze vie”, nella speranza di contenere le distorsioni funzionali cui il *welfare* occupazionale, per sua stessa natura, presta il fianco e inaugurare rinnovati modelli di gestione condivisa del rischio sociale.

A riguardo, in ambito lavoristico, merita considerazione la proposta avanzata da alcuni studiosi relativa alla costituzione delle cosiddette *Società Benefit* o *B-Corp*<sup>489</sup>, per mutuare il lessico usato dall’imprenditoria statunitense, nella quale l’istituto ha trovato originaria applicazione<sup>490</sup>: non si tratta di un nuovo tipo di società, quanto piuttosto della possibilità, riconosciuta alle imprese esistenti, di costituirsi in una forma

---

<sup>487</sup> Le ragioni per le quali si è scelto di non considerare, in questa sezione, la dottrina aziendalistica sono connesse, in primo luogo, al fatto che la maggior parte delle indagini realizzate sul *welfare* occupazionale nel settore restituiscono esiti positivi dal punto di vista organizzativo/gestionale. Ciò, in buona parte, dipende dall’utilizzo esclusivo di indicatori “economici” che non tengono in debito conto fattori quali l’equità nella distribuzione delle risorse, la qualità dei servizi offerti e la copertura dei rischi sociali sul lungo periodo. In secondo luogo, laddove dovessero emergere delle criticità relative alla *job satisfaction*, alla *work motivation* e alla produttività dei dipendenti, la soluzione è, quasi sempre, affidata al direttivo aziendale e alle strategie di *Human Resource Management* che, nella nostra prospettiva d’indagine, poco o nulla aggiungono alla ricostruzione del problema e alle sue possibili risoluzioni.

<sup>488</sup> L’espressione è utilizzata da Tiraboschi M., *Il welfare aziendale ed occupazionale in Italia: una prospettiva di relazioni industriali*, in *DRI*, 1, 2020, pp. 86-102.

<sup>489</sup> Racchiude la proposta Squeglia M., *Il welfare aziendale fra CSR e trasformazione dell’impresa. Le società benefit e il welfare aziendale, verso una nuova dimensione della responsabilità sociale delle imprese*, in *DRI*, 1, 2020, pp. 61-84.

<sup>490</sup> Sull’origine delle *Benefit Corporation* negli Stati Uniti si veda Marquis C., Klaber A., Tomason B., *B-Lab building a New Sector of the Economy*, in *Harvard Business School Case*, Sep. 2011; Hiller J. S., *The benefit corporation and corporate social responsibility*, in *Journal of Business Ethics*, 118, 2013, pp. 287-301; Beets S., *Critical Events in the Ethics of U.S. Corporation History*, in *Journal of Business Ethics*, 102, 2011, pp. 193-219. Inoltre, esiste un’interessante pagina online dedicata allo sviluppo delle *Benefit Corporation* che raccoglie le informazioni, la storia e le buone prassi attivate dalle società affiliate nei diversi continenti. Per ulteriori informazioni consulta <https://bcorporation.net/>.

giuridica differente, con l'intento di coniugare gli obiettivi di massimizzazione del profitto con il soddisfacimento di interessi sociali e/o ambientali di cui le stesse intendono farsi carico.

Da questo punto di vista, l'istituto presenta numerosi profili di affinità con le strategie riconducibili al vasto panorama della *Corporate Social Responsibility*, della quale, secondo alcuni, esso costituisce una fortunata evoluzione<sup>491</sup>: se, per un verso, entrambe si sviluppano con l'intento di “[...] di far coesistere la progettualità della promozione dell'eguaglianza sostanziale con la libertà di iniziativa economica recuperata nella sua funzione sociale”<sup>492</sup>, per altro, le *Società Benefit* posseggono uno statuto ontologico e normativo autonomo, basato sulla convergenza istituzionalizzata fra la prospettiva lucrativa e gli obiettivi di impatto sociale<sup>493</sup>.

Difatti, affinché un'azienda venga riconosciuta come *Società Benefit*, non è sufficiente che adotti meccanismi di autoregolamentazione o strategie di *compliance* esterna, codici di condotta o certificazioni etiche per menzionarne alcune<sup>494</sup>, ma è necessario che dall'oggetto sociale emerga quello che gli interpreti hanno definito

---

<sup>491</sup> V.Castellani G., De Rossi D., Rampa A., *Le società benefit. La nuova prospettiva di una Corporate Social Responsibility con commitment*, Paper presentato per la Fondazione Nazionale Commercialisti, Roma, 15 maggio 2016;

<sup>492</sup> Con queste parole Pessi R., *Il “welfare mix” tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *RDSS*, 3, 2009, pp. 503-526. In tema di Responsabilità Sociale d'Impresa la letteratura è sconfinata: si veda, a titolo esemplificativo per le diverse aree disciplinari Friedman M. *The social responsibility of business is to increase its profits*, in *The New York Times Magazine*, Sep. 13, 1970, pp. 32-33, pp. 122-124; Tullini P., Montuschi L., (a cura di), *Lavoro e responsabilità sociale dell'impresa*, Zanichelli, Bologna 2007

<sup>493</sup> La *Società Benefit* si distingue, per caratteristiche e finalità, anche dall'impresa sociale, alla quale potrebbe risultare *prima facie* assimilabile vista la compresenza, nell'atto costitutivo, di obiettivi di business e utilità sociale: come puntualizzato da Squeglia se alla prima è ammesso perseguire finalità lucrative di redistribuzione degli utili fra i soci, svolgendo, contemporaneamente, attività “for benefit”, alla seconda è fatto obbligo di reinvestire i profitti e gli avanzi di gestione esclusivamente in attività previste dall'oggetto sociale o a incremento del patrimonio. V. *Il welfare aziendale fra CSR...op.cit.*, nota 15, p. 68.

<sup>494</sup> Il riferimento non è peregrino, trattandosi delle misure di *CSR* maggiormente criticate in dottrina, a causa della mancanza di vincolatività giuridica, che le rende, nei fatti, uno strumento di autoregolamentazione dal rilievo meramente integrativo degli obblighi statutari. Sul punto v. Perulli A., *Diritto del Lavoro e Globalizzazione: Clausole Sociali, Codici di condotta e commercio internazionale*, CEDAM, Padova, 1999, pp. 264 ss.; Casotti A., *La responsabilità sociale delle imprese. Definizione, certificazione, bilancio sociale e codici etici*, IPSOA, Milano, 2005, in particolare p.13 ss. e 85 ss; Salerno F., *Natura giuridica ed effetti dei codici di condotta internazionali per le imprese multinazionali*, in *LD*, 4, 2005, pp. 655-669.

come un “*vincolo di missione*”: esso si sostanzia nel perseguimento, accanto al più generale scopo di lucro, di precise finalità di “*beneficio comune*”, specificate all’interno dell’atto costitutivo, attraverso un catalogo di azioni ispirate ai criteri della trasparenza, della responsabilità e della sostenibilità, rispetto alle quali l’amministrazione assume precisi obblighi giuridici e statutari.

Dal punto di vista legislativo, sebbene non fossero mancate esperienze pregresse in tal senso, il primo riconoscimento ufficiale si è avuto, in Europa, nell’ordinamento italiano, con i commi da 376 a 382 dell’art. 1, Legge n. 208 del 28 dicembre 2015, con i quali si è inteso attribuire piena dignità giuridica all’istituto della *Società Benefit*<sup>495</sup>.

Curiosa coincidenza o, forse, diverse facce di un unico progetto riformatore, se si riflette sul fatto che, con la stessa manovra, il legislatore ha introdotto, in via permanente, la disciplina sul *welfare* aziendale, della quale si è ampiamente discusso più sopra: in questo senso, l’utilizzo della nuova forma societaria si sposa con la *ratio* sottesa all’attivazione di piani di *welfare* occupazionale, inteso quale “*strumento socialmente responsabile*” utilizzabile dalla *Società benefit* ad integrazione delle proprie *policies* aziendali e per perseguimento degli scopi statutari<sup>496</sup>.

Anche attraverso il ricorso a prestazioni e servizi di utilità sociale, garantiti su base unilaterale o negoziale, infatti, l’impresa può perseguire finalità di “beneficio comune”, ovvero generare, nell’ambito del normale svolgimento della sua attività, effetti positivi - o ridurre quelli negativi - a vantaggio di una o più categorie di persone, comunità, territori, ambienti, attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse<sup>497</sup>.

---

<sup>495</sup> In particolare, ci si riferisce alla proposta di legge dell’allora senatore Mauro del Barba, poi seguita da altre iniziative parlamentari e confluita, da ultimo, nella Legge di Stabilità per il 2016. Il disegno di legge originario traeva spunto dall’esperienza di alcune società italiane che, ben prima della definitiva istituzionalizzazione delle B-Corp, avevano ottenuto la certificazione “*for-benefit*”, rilasciata dall’organizzazione no profit “B-Lab”, per aver assicurato, nel loro territorio, il perseguimento di finalità di carattere sociale a impatto diffuso, in modo durevole e interdipendente con le altre aziende della categoria. A titolo di esempio, sono riconosciute come Società Benefit Nativa S.r.l., partner italiano di *B-Lab*, Treedom, Fratelli Carli, Equilibrium S.r.l., Cometech S.r.l e Habitech, un intero distretto industriale composto da 300 imprese trentine.

<sup>496</sup> Cfr. Squeglia M., *Il welfare aziendale fra CSR e trasformazione...*, op.cit., p.64;

<sup>497</sup> Cfr. co. 376, art. 1, l. n. 208 del 28 dicembre 2015. I “portatori di interesse” menzionati in chiusura del comma si intendono riferiti ai soggetti o ai gruppi di soggetti direttamente o indirettamente coinvolti

Fa da corollario alla disciplina sostanziale, la previsione di una serie di vincoli procedurali, necessari per garantire piena operatività e massima pubblicità alle iniziative avviate dall'impresa: in particolare, è previsto l'obbligo di individuare, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, uno o più soggetti a cui affidare i compiti di gestione e supervisione delle attività finalizzate al perseguimento del beneficio sociale<sup>498</sup>; in secondo luogo, è obbligatoria la redazione di una relazione annuale da allegare al bilancio societario e pubblicare sul proprio sito *web*, attraverso cui attestare il compimento delle azioni indicate nell'atto costitutivo e il relativo impatto sociale<sup>499</sup>; da ultimo, in caso di mancata ottemperanza a tali obblighi, l'amministrazione societaria è chiamata a rispondere in base alla specifica disciplina codicistica, nonché alle disposizioni in materia di pubblicità ingannevole e alle disposizioni del Codice del Consumo, sul cui rispetto vigila l'Autorità Garante per la Concorrenza e del Mercato<sup>500</sup>.

---

nell'attività societaria e, in particolari, lavoratori, creditori, finanziatori, pubblica amministrazione, fornitori e società civile. Così Siclari D., *Le Società benefit nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 1, 2016, pp. 36-48. Per una ricognizione pratica dei possibili "benefici" realizzabili cfr. De Paoli M., Pasi F., *Alcuni esempi di benefici comuni*, in *Le Società Benefit*, Dossier di aggiornamento: Diritto, Il Sole 24 ore, Maggio 2017

<sup>498</sup> Cfr. co. 380, art. 1, l. n. 208 del 28 dicembre 2015

<sup>499</sup> Cfr. co. 382, art. 1, l. n. 208 del 28 dicembre 2015, dove è specificato che la relazione deve contenere "a) la descrizione degli obiettivi specifici, delle modalità e delle azioni attuate dagli amministratori per il perseguimento delle finalità di beneficio comune e delle eventuali circostanze che lo hanno impedito o rallentato; b) la valutazione dell'impatto generato utilizzando lo standard di valutazione esterno con caratteristiche descritte nell'allegato 4 annesso alla presente legge e che comprende aree di valutazione identificate nell'allegato 5 annesso alla presente legge; c) una sezione dedicata alla descrizione dei nuovi obiettivi che la società intende perseguire nell'esercizio successivo". Con riferimento alla lett. b., l. All. A al testo di legge specifica gli *standard* con cui deve essere condotta una valutazione esterna e ad essi affianca la specifica considerazione di aree da analisi, fra le quali sono ricomprese il "Governo d'impresa", per valutare il grado di trasparenza e responsabilità della società nel perseguimento delle finalità di beneficio comune, i "Lavoratori", per valutare le relazioni con i dipendenti e i collaboratori in termini di retribuzioni e benefit, formazione e opportunità di crescita personale, qualità dell'ambiente di lavoro, comunicazione interna, flessibilità e sicurezza del lavoro; gli "Altri portatori d'interesse", per valutare le relazioni della società con i propri fornitori, con il territorio e le comunità locali in cui opera, le azioni di volontariato, le donazioni, le attività culturali e sociali, e ogni azione di supporto allo sviluppo locale e della propria catena di fornitura; infine, l' "Ambiente", per valutare gli impatti della società, con una prospettiva di ciclo di vita dei prodotti e dei servizi, in termini di utilizzo di risorse, energia, materie prime, processi produttivi, processi logistici e di distribuzione, uso e consumo e fine vita).

<sup>500</sup> Cfr. co. 384, art. 1, l. n. 208 del 28 dicembre 2015. All'Agcm spetta la titolarità del potere sanzionatorio in ordine alle ipotesi di pubblicità ingannevole e pratiche commerciali scorrette: in primo luogo, essa ha potere inibitorio, finalizzato ad impedire o eliminare le fattispecie pregiudizievoli per

Per quanto di nostro interesse, inserire strategie di *welfare* occupazionale all'interno delle scelte di gestione programmatica di una *Società Benefit*, potrebbe contribuire a risolvere la questione relativa all'effettiva valenza sociale delle prestazioni garantite ai lavoratori, conferendo una precisa (e vincolante) direzione alle scelte del *management* e, di riflesso, a quelle degli intermediari e dell'utenza: uno dei parametri della valutazione d'impatto obbligatoria è individuata dalla norma proprio nell'adeguatezza delle retribuzioni, nell'eventuale presenza di *benefit*, di percorsi formativi e opportunità di crescita personale e professionale, nella salubrità e sicurezza dell'ambiente di lavoro, nella flessibilità della gestione organizzativa e nella facilità delle comunicazioni interne<sup>501</sup>, di tal che sembra plausibile ritenere che la *ratio* delle due fattispecie sia non solo perfettamente sovrapponibile, ma anche funzionalmente integrabile.

In quest'ottica, l'attivazione di piani di *welfare* aziendale all'interno di società *benefit* completerebbe il quadro delle strategie di *social impact*, garantendo all'impresa un vantaggio competitivo, reputazionale e, alla luce delle nuove normative, anche fiscale; d'altra parte, la presenza di procedure di valutazione e controllo della legittimità delle iniziative avviate, consentirebbe l'apprezzamento *ex post* dei piani di *welfare* aziendale, con riguardo specifico alla loro adeguatezza a garantire il perseguimento delle finalità di beneficio comune.

Certo non si tratta di un modello societario scevro di criticità<sup>502</sup>, ma, per quanto *soft* e "di accompagnamento" all'utilizzo e alla diffusione dell'istituto, le novità

---

consumatori e imprenditori; in secondo luogo, al potere amministrativo, si affianca la possibilità di avviare l'azione per concorrenza sleale a carico dell'azienda e quella per responsabilità professionale a carico degli amministratori.

<sup>501</sup> V. *supra*, nota 79.

<sup>502</sup> Secondo quanto rilevato dalla dottrina italiana, gli aspetti più critici della disciplina attengono, in primo luogo, alla auto-compilazione della valutazione da parte della società *benefit*, circostanza che lascia ampio spazio a valutazioni "sogettive" e all'utilizzo dello standard più utile alle proprie esigenze e, in secondo luogo, alla possibilità che dal mutamento del tipo societario discenda la possibilità per il socio di avvalersi del diritto di recesso in ragione della modifica dell'oggetto sociale. V. Assonime, *La disciplina della società benefit*, Circolare n. 19 del 20 giugno 2016, p. 14. Oltreoceano, invece, la dottrina statunitense, ha messo in luce la "ridondanza dell'innovazione legislativa", che moltiplica le fattispecie di riferimento senza che ciò fosse concretamente avvertito come necessario. In questo senso, si è evidenziato come lo scopo sociale possa essere perseguito, oggi, attraverso diversi strumenti societari esistenti, senza rallentare ulteriormente le imprese con adempimenti formali aggiuntivi non

introdotte dalla Legge di Stabilità del 2016 offrono una soluzione tangibile ai dilemmi sollevati in sede operativa dal *welfare* aziendale, poiché si proiettano oltre quello che è stato definito “il più grosso limite del capitalismo” – la sostanziale esclusione dai benefici di mercato delle persone e del “pianeta” – senza, tuttavia, metterne in discussione i principi fondativi, la libertà di fare profitto per gli *shareholder*, l’innovatività, la competizione e la leale concorrenza nel libero mercato<sup>503</sup>.

Resta aperta, d’altra parte, la questione, ben più significativa, in termini di portata e complessità, dell’impatto macroscopico del *welfare* occupazionale e, in particolare, la già registrata tendenza a riprodurre le condizioni di marginalità e disuguaglianza insite nella stratificazione sociale.

#### **4.1. (segue) Il *welfare* occupazionale nella prospettiva del *social investment*: un tentativo (fallito?) di riconfigurazione degli equilibri sociali**

Della questione appena menzionata, si è occupata, in più occasioni, la dottrina sociologica e politologica, offrendo soluzioni diversificate, per lungo tempo raccolte sotto un unico paradigma di riforma, il paradigma del cosiddetto “*Social Investment State*”<sup>504</sup>.

---

richiesti. Per un approfondimento sul punto v. Verbos A. K., Black S., *Benefit Corporations as a Distraction: An Overview and Critique*, in *Business & professional ethics journal*, 36, 2, 2017, pp. 229-266.

<sup>503</sup> Così Di Cesare P., Ezechieli E., *Le Benefit Corporation e l’evoluzione del Capitalismo*, in *L’azienda sostenibile*, I libri di Ca’ Foscari, 4, 2017, pp. 55-78 che mettono in luce la centralità della nuova forma societaria nel passaggio dalla tradizionale *Shareholder economy* alla più innovativa ed equa *Stakeholder economy*. Dello stesso avviso, Bertarini B., *La società benefit: spunti di riflessione sulle nuove prospettive del settore non profit*, in *Diritto e Giustizia*, 14 Marzo 2016 che, pur non ravvedendo una reale opportunità di innovazione del settore no-profit, conclude riconoscendo la valenza simbolica della nuova fattispecie.

<sup>504</sup> Sul punto esiste una vastissima letteratura, nazionale ed internazionale. A titolo esemplificativo è possibile consultare Esping-Andersen G. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002; Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, 2017; Ferrera, M., *From the Welfare State to the Social Investment State*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 117,3, 2009, pp. 513–528; con specifico riguardo alle politiche sociali europee Ferrera, M., Hemerijck A. Rhodes M., *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Report prepared for the Portuguese Presidency of the EU, Oeiras, Celta Editore, 2011 e Hemerijck, A. Vandenbroucke F., *Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Concept*, in *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 47, 4, 2012, pp. 200-206.

L'espressione ha fatto ingresso nel dibattito politico a partire dalla Strategia di Lisbona, un articolato programma di riforme economiche inaugurato dall'Unione Europea all'inizio del nuovo millennio, con l'obiettivo di promuovere un'economia basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica, e “[...]in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”<sup>505</sup>: nel più ampio quadro di una modernizzazione dell'allora *modello sociale europeo*, il *social investment* rappresentava la via maestra per realizzare obiettivi di crescita economica, favorendo, al contempo, il pieno sviluppo delle potenzialità dell'individuo e la sua attivazione nel mercato, nella persuasione che l'occupabilità e, dunque, il lavoro, rappresentassero il più efficace e durevole veicolo di inclusione sociale.

A tale intervento programmatico, seguirono numerose iniziative delle istituzioni comunitarie, volte a promuovere le linee di indirizzo definite dall'Agenda Europea e richiamare all'azione gli Stati Membri, affinché realizzassero interventi migliorativi sulle infrastrutture e i servizi essenziali per l'inclusione sociale ed economica dei cittadini: fra queste, significativo rilievo assunsero i programmi europei di riforma dei

---

<sup>505</sup> Cfr. Consiglio Europeo, Lisbona 23 e 24 marzo 2000: conclusioni della Presidenza, § 1.5. Nel testo, in particolare, si attribuisce valore determinante all'istruzione e all'apprendimento continuo, in specie per i giovani, quale leva strategica per un'occupazione di qualità, che passasse dall'*empowerment* dell'individuo e delle sue capacità di gestione e superamento dell'insicurezza strutturale del mercato. Tali indirizzi verranno, a più riprese, confermati dalle istituzioni europee, fino a confluire, dieci anni dopo, nella Strategia Europa 2020, un pacchetto di riforme ispirato ai medesimi principi avanzati in occasione dell'omonimo programma di Lisbona: pur con le dovute differenze, date da una mutata condizione economica e da un generale sentimento di sfiducia nei confronti delle politiche di investimento europee, i punti cardine del programma restano i medesimi e si concentrano, nella specie, su Istruzione, formazione e *Life long learning*. Cfr *COM(2010)*, *EUROPA 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010.

sistemi di istruzione e formazione professionale<sup>506</sup> e la definizione nel 2013 del cosiddetto *Social Investment Package* (SIP)<sup>507</sup>.

Nell'accezione *ivi* proposta dal legislatore europeo, l'investimento sociale inaugurava un nuovo paradigma politico ed economico, in cui i diversi attori istituzionali che compongono lo Stato e la società civile, sono chiamati, ognuno secondo il proprio ruolo, a realizzare forme di "coordinamento circolare" tra politiche economiche, sociali ed occupazionali<sup>508</sup>: in questi termini, il *welfare* non era concepito come un costo per lo Stato e per la collettività, ma come "[...] *a productive factor contributing to economic growth, job creation and competitiveness*"<sup>509</sup>, idoneo a

---

<sup>506</sup> Fanno parte di tali iniziative la Dichiarazione di Copenaghen "per una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale" del novembre 2002, cui hanno fatto seguito svariati comunicati operativi, volti ad individuare principi comuni in materia di istruzione di qualità e un quadro di riferimento europeo per il riconoscimento delle qualifiche professionali (fra i principali, il Comunicato di Maastricht del 2004 e il Comunicato di Helsinki del 2006); il *Lifelong Learning Programme*, o *LLP*, istituito dal Parlamento e dal Consiglio Europeo nel 2006 con lo scopo di contribuire all'apprendimento permanente e favorire l'integrazione dei programmi di formazione professionale attivati dagli Stati Membri; l'Agenda digitale europea del 2010, iniziativa faro della Strategia Europa 2020, con cui promuovere gli investimenti in ricerca e sviluppo e favorire l'alfabetizzazione digitale dei cittadini della comunità europea; da ultimo, la comunicazione del 1 luglio 2020 "Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza", attraverso cui si intende finanziare l'educazione scolastica e la formazione professionale per favorire la ripresa post-pandemia. Tutte le iniziative sono, oggi, raccolte nel quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020"), un forum nel quale, attraverso gruppi di lavoro e consulenze, agli Stati Membri è concesso integrare ed approfondire reciprocamente le proprie politiche.

<sup>507</sup> Si tratta di un pacchetto di riforma composto da otto provvedimenti adottato dalla Commissione Europea, finalizzato ad attivare politiche di investimento sociale coordinato fra gli Stati Membri e migliorare l'inclusione economica e sociale dei cittadini: il provvedimento cardine del SIP è rappresentato da una Comunicazione della Commissione Europea, nella quale si legge che, al fine di raggiungere obiettivi di crescita economica e allentamento della pressione sui sistemi di protezione sociale, è necessario "enable people to actively participate to the best of their abilities in society and the economy" al fine di generare "[...] economic and social returns over time, notably in terms of employment prospects or labour incomes". Cfr. COM (2013)83, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, 20 febbraio 2013.

<sup>508</sup> Mette in luce la circostanza Canale L., *Innovazione sociale e secondo welfare: quale impulso dall'Unione Europea?*, in *RPS*, 4, 2012, pp. 183-203 commentando la Comunicazione della Commissione Europea n. 379 del 2000, *Agenda per la politica Sociale*, COM (2000) 379, Bruxelles, 28.6.2000.

<sup>509</sup> Cfr. Morel N., Palier B., Palme J., *Beyond the Welfare State As We Knew It?*, in Morel N., B. Palier B. and Palme J. (a cura di) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012, pp. 1-30. In particolare, essi evidenziano come in termini economici, il ritorno, sul medio-lungo periodo, di tale investimento sarebbe di gran lunga superiore al sacrificio iniziale, essendo in grado di moltiplicare le capacità degli individui di produrre ricchezza nel mercato (di qui la dizione "generativo"), non solo in termini quantitativi, ma anche e soprattutto qualitativi: l'acquisizione di maggiori conoscenze e competenze professionali convertibili, nel medio-lungo

ridurre, se non addirittura abbattere, i costi sociali connessi alla disoccupazione, alla povertà e all'emarginazione<sup>510</sup>.

Secondo i sostenitori di questo approccio, lo strumento privilegiato tramite cui perseguire tali obiettivi andava individuato nella “*labour activation*” e nello “*human capital investment*”, attraverso la promozione e il finanziamento delle cosiddette “*strutture abilitanti*”<sup>511</sup>, necessarie per garantire agli individui “[...] *the means and resources to react to new risks*”<sup>512</sup>.

Con specifico riguardo al tema che qui ci occupa, la prospettiva europea del *social investment*, ha costituito, e per certi versi ancora costituisce, un terreno d'indagine privilegiato, perché in grado di attrarre le politiche di *welfare* integrativo in una più ampia strategia di *governance* economica e sociale, dove il *focus* è spostato da una logica di contenimento e riparazione del danno, tipica dei sistemi di protezione

---

periodo, in “opportunità di ricollocazione”, stimolerebbe, infatti, la domanda di manodopera qualificata in settori ad alta o media scolarizzazione, favorendo un più rapido adeguamento del mercato alle trasformazioni economiche globali.

<sup>510</sup> Esiste un'ampia letteratura economica e psico-sociale sul tema, che ha da tempo messo in luce i costi “nascosti” che i fenomeni di marginalizzazione sociale e povertà generano a carico del bilancio economico dello Stato e della tenuta delle formazioni collettive: semplificando molto i termini del dibattito, la “*welfare loss*”, conseguente all'insorgere di condizioni di degrado sociale e povertà materiale, ha un impatto negativo sulla crescita economica e sull'equa distribuzione di risorse, favorendo l'insorgere di fenomeni di criminalità e, più in generale, di “tensioni antisociali”. Se acuita da una condizione di disoccupazione diffusa, durevole e strutturale, inoltre, la *welfare loss* si cumula alle perdite individuali, in termini di reddito e capacità di ricollocazione, generando una spirale regressiva che porta, in breve tempo, al cronicizzarsi di tali condizioni e all'aumento del conflitto sociale. Sul punto v., più approfonditamente, Atkinson A. B., *On the measurement of inequality*, in *Journal of economic theory*, 2(3), 1970, pp. 244-263, McAdams R.H., *The Economic Costs of Inequality*, in *Law and Economics Working Paper*, No. 370, 2007; Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G., Walton M., *Equity, efficiency and inequality traps: a research agenda*, in *J. Econ. Inequal.*, 5, 2007, pp. 235-256

<sup>511</sup> Sono definite tali le infrastrutture dedicate alla cura dei bambini, all'istruzione, alla formazione, alle politiche attive per il lavoro, al supporto abitativo e alle prestazioni sanitarie, in quanto servizi funzionali alla riduzione delle disuguaglianze e alla promozione delle pari opportunità, in grado di limitare, nel lungo periodo, l'emersione di *gap* sociali connessi al differente grado di scolarizzazione e al diseguale accesso alle opportunità lavorative. In questi termini Innocenti E., *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali*, in *DeS*, 1, 2014, Editoriale Scientifica, pp. 103-114, 107.

<sup>512</sup> In questi termini, Bonoli G., *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, in *Comparative Political Studies*, 40,5, pp. 495-520 che mette in luce le differenze con i sistemi di *welfare* nordeuropeo che, prima di altri, hanno compreso l'importanza di investire le proprie risorse in servizi educativi e di formazione.

basati sui trasferimenti monetari<sup>513</sup>, ad un approccio di tipo preventivo, centrato sull'investimento in capitale umano, attraverso il potenziamento dei servizi di formazione<sup>514</sup>.

In quest'ottica, molti hanno attribuito al *welfare* occupazionale una valenza quasi "pedagogica", intesa come la possibilità di accrescere, per suo tramite, la capacità di autodeterminazione degli individui, nella scelta delle coperture e dei servizi che meglio si confanno al bisogno soggettivo di ciascuno<sup>515</sup>.

Se a questa prospettiva si può aderire, con esclusivo riferimento alle erogazioni destinate alla formazione e all'istruzione dei lavoratori e delle loro famiglie, ben più difficile è immaginare l'impatto a lungo termine di iniziative ludico-ricreative quali abbonamenti, buoni acquisto *et similia*, che poco o nulla condividono con gli obiettivi di *empowerment* propri del *social investment* europeo: ad esse, piuttosto, come già visto, può essere attribuita la funzione di accrescere il circuito della produzione della ricchezza dei distributori e sostenere bisogni "secondari" dei destinatari, ammesso che a questi sia riconosciuta "meritevolezza" nel senso auspicato dal legislatore italiano del 2016.

In questa prospettiva, quindi, fuori dai facili entusiasmi generati da una strategia politica molto efficace dal punto di vista comunicativo, si tratta di prendere atto della concreta divergenza, che si registra nel caso di specie, fra la dimensione sociale e quella economica dell' "investimento" in *welfare* integrativo, che, se negli auspici si allinea a quella definita in sede europea, nei fatti, complice l'estrema confusione generata dalla normativa domestica, se ne discosta (quasi) completamente.

Tali limiti operativi, sono evidenti, del resto, in tutti i campi di sperimentazione del *social investment*: difatti, nonostante l'enfasi a più riprese mostrata

---

<sup>513</sup> Cfr. in tema Sabel C.F., *Globalisation, New Public Services, Local Democracy: What's the Connection?*, presented at Local Governance and Production conference in Trento, June 2005; published by OECD December (2005).

<sup>514</sup> Cfr. Costa G., *Il Social Investment Approach nelle politiche di welfare: un'occasione di innovazione?*, in *RPS*, 4, 2012, pp. 335-353

<sup>515</sup> Da ultimo, Senatori I., *Occupational Welfare Arrangements Negotiated at the Transnational Level*, in *European Labour Law Journal*, Volume 6 (2015), No. 3, pp. 215-258 (2015)

dall'ordinamento europeo e la potenziale attitudine dell'istituto a innescare spirali di crescita progressiva nelle economie degli Stati Membri, essa non ha riscosso i risultati sperati, conoscendo, pressoché ovunque, una debole e frammentata applicazione<sup>516</sup>.

In modo particolare, nel contesto italiano, non si è tradotta in “*a consistent and coherent approach*” a causa delle peculiarità delle condizioni economico-occupazionali di riferimento e della priorità accordata dal legislatore, a partire dal 2008, agli obiettivi di consolidamento fiscale e risanamento del debito<sup>517</sup>: nello specifico, parte della dottrina, ha messo in luce le “*avversità strutturali*” che caratterizzano il sistema educativo italiano, che sfavorisce il raccordo con il mercato del lavoro e l'acquisizione di autonome capacità di iniziativa e “*protezione*”, limitando il “*reinserimento attivo*” dell'individuo all'interno del circuito sociale e occupazionale; in aggiunta a ciò, è stato rilevato come le elevate disomogeneità territoriali nella distribuzione di servizi e ricchezza e il basso investimento nazionale nelle strutture di intermediazione e reinserimento professionale abbiano contribuito ad acuire le disparità educative, marginalizzando ulteriormente le aree connotate da bassa scolarizzazione, povertà sociale e ridotta occupabilità<sup>518</sup>.

In conclusione, a ben vedere, l'approccio del *social investment*, salutato da molti come il nuovo paradigma dell'Europa sociale, non è stato in grado di offrire garanzie generalizzate di “[...] *adequate social security and efficient social redistribution*”, né ha contribuito a diminuire il rischio di povertà strutturale che, anche nelle società più

---

<sup>516</sup> Cfr. Frazer H. e Marlier E., *Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A Study of National Policy*, in European Network of independent experts on social inclusion, Syntesis Report, January 2013.

<sup>517</sup> V. gli esiti del report condotto per la Commissione Europea da Jessoula M., Pavolini E., Strati F., *ESPN Thematic Report on Social Investment: Italy*, January 2015 reperibile presso [http://www.srseuropa.eu/publications/IT\\_ESPN\\_Soc%20Invest.pdf](http://www.srseuropa.eu/publications/IT_ESPN_Soc%20Invest.pdf). In realtà, non è solo l'Italia a rappresentare un “caso avverso” all'implementazione del paradigma del *social investment*: molti ordinamenti dell'Europa centro-orientale presentano contesti simili, se non addirittura peggiori in termini occupazionali ed economici, e fanno i conti, ormai da tempo, con tassi di povertà diffusa ben più gravi di quelli che si registrano nei Paesi dell'area mediterranea (si guardino, ad esempio, i dati EU27 sui Paesi della Penisola Balcanica. *Eurostat 2018: At-risk poverty rate, 2018*)

<sup>518</sup> V. sul punto Kazepov Y. e Ranci C., *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 27, n. 1, 2017, pp. 90-104.

evolte, “*remains an handicap for achieving success at school, in the workplace and within family life*”<sup>519</sup>.

Questo è accaduto, in primo luogo, poiché, attribuendo alla spesa pubblica un valore “allocativo” anziché una mera funzione sottrattiva, esso ha lasciato irrisolte una serie di questioni in ordine alle aree di destinazione degli investimenti sociali e alla reale capacità di tali politiche, in contesti connotati da carenze economiche e occupazionali strutturali, di adeguarsi alle rotture di mercato e alle trasformazioni del lavoro, che non procedono per aggiustamenti marginali di lungo periodo ma, sempre di più, per veri e propri “collassi improvvisi”<sup>520</sup>.

In secondo luogo, perché l’attivazione della *social investment strategy* ha favorito la cronicizzazione delle condizioni di marginalizzazione e diseguaglianza, perseguendo, da ultimo, finalità di ritorno economico, anziché reali obiettivi di emancipazione e riduzione del conflitto sociale<sup>521</sup>.

In questo senso, anche il *welfare* integrativo, se concepito nella sua esclusiva veste aziendale, non è interpretato come uno strumento di coesione sociale, ispirato al principio di solidarietà e al reciproco riconoscimento del bisogno, ma come un “*investimento di lungo periodo*” che permette a una società di diventare più “*produttiva e competitiva rispetto alle società rivali*”<sup>522</sup>: in esse, i soggetti “inattivi” (o, meglio, “*inattivabili*”) restano, di fatto, esclusi dal godimento di alcuni diritti fondamentali di cittadinanza sociale, per i quali continua ad essere necessario un intervento protettivo dello Stato, che sia in grado di riequilibrare le condizioni di

---

<sup>519</sup> Così Cantillon B., *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 21, n. 5, 2011, pp. 432-449, p. 445

<sup>520</sup> Cfr. Crouch C., *Welfare state come investimento sociale: per quali obiettivi?*, in *RPS*, 3, 2017, pp. 25-44

<sup>521</sup> Si tratta di quello che, negli studi economici, viene definito Effetto Matteo. Sul punto v. Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 66-76

<sup>522</sup> Così Bifulco L., *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma, 2015. La prospettiva sembra essere, per certi versi, molto simile a quella adottata dal legislatore del 2016 che, se da un lato esplicita il requisito della meritevolezza sociale dei servizi di *welfare* erogati, dall’altro li funzionalizza all’ottenimento di un vantaggio fiscale e, nel caso di conversione di somme premiali, al raggiungimento di incrementi di produttività ed efficienza aziendale.

svantaggio e sostenere, attraverso *policy* adeguate al patrimonio genetico dei singoli Paesi, una crescita complessivamente più equa e inclusiva.

## **5. Oltre il *welfare* occupazionale: una riflessione sui diritti sociali alla luce della pandemia globale**

Le strategie sin qui indagate hanno fornito risposte parziali o inadeguate ai problemi sollevati dall'applicazione di schemi di *welfare* "selettivo", basati su requisiti occupazionali: sia il modello delle società *benefit*, sia l'approccio del *social investment*, infatti, hanno mancato di considerare la preliminare questione della marginalizzazione dei soggetti inoccupati o inoccupabili, nonché le ricadute, in termini sociali ed economici, delle strategie di massimizzazione delle *capabilities* individuali.

Neppure l'impresa, nella sua rinnovata veste "sociale", è in grado, da sola, di colmare le lacune del sistema di protezione pubblico e, anzi, come visto, un intervento frammentato e differenziato produce più distorsioni di quante non riesca a risolverne.

Da questo punto di vista, la pandemia da Covid-19 che procediamo, ormai da mesi, ad affrontare, ha portato alla luce, con dirompente evidenza, le fragilità di un modello di protezione sociale fortemente squilibrato che, complice il susseguirsi di politiche di contenimento della spesa pubblica, ha visto progressivamente ridursi la propria capacità d'intervento, a scapito delle fasce più deboli e marginalizzate della popolazione: la circostanza è quanto mai chiara guardando alla condizione critica in cui versa il Sistema Sanitario Nazionale, da anni esposto al paradosso dell'elevata qualità delle prestazioni e dello scarso investimento<sup>523</sup>, e, oggi più che mai, gravato da un inatteso compito di assistenza, sperimentazione e ricerca, che si estende ben oltre gli ordinari compiti di cura tradizionalmente assolti dal personale medico e ospedaliero.

Allo stesso modo, seppure copiose, comunque carenti sono apparse le misure di sostegno al reddito delle fasce più deboli e quelle di integrazione straordinaria del

---

<sup>523</sup> Ne discutono, di recente, Pavolini E., *Criticità latenti e nuove sfide: la sanità italiana alla prova del Covid*, in *Social Cohesion Paper* 3, 2020, pp. 11-17 e, già prima, Pavolini, E., Jessoula, M. *La sanità italiana: pomo della discordia o fiore all'occhiello?* in [www.altraeconomia.it](http://www.altraeconomia.it), settembre 2019.

reddito dei lavoratori, le indennità previste per “gli autonomi esclusi”, finanche l’inedito blocco dei licenziamenti imposto alle imprese, che pure ha rappresentato un traguardo inaspettato e favorevolmente accolto dagli schieramenti più garantisti del giuslavorismo nostrano: una strumentazione “emergenziale”, stavolta nel vero senso del termine, per il quale è stato mobilitato un incredibile quantitativo di risorse, ma la cui incerta e farraginoso implementazione ha aperto non pochi dubbi in ordine al campo di applicazione degli interventi e alla loro efficacia risolutiva, in assenza di riforme organiche che ne consentano la prosecuzione anche ad epidemia cessata o, quantomeno, attenuata<sup>524</sup>.

A ciò si aggiunga la sempre meno trascurabile questione delle politiche per la non-autosufficienza e per il sostegno dei soggetti più fragili, anziani o immunodepressi, maggiormente esposti agli effetti dannosi del contagio da SARS-CoV-2: anche sotto questo profilo, la “strage silenziosa”<sup>525</sup> che ha colpito un’enorme fetta della popolazione italiana ha palesato i limiti di un modello di assistenza prevalentemente basato sull’ intervento informale, privato e familiare, o, in alternativa, sul ricorso a strutture residenziali di tipo ospedaliero (più comunemente RSA, tristemente note per essere state, spesso, fra i luoghi di maggiore diffusione del virus)<sup>526</sup>.

In questo quadro, del tutto inedito e, per molti versi, drammatico, i tentativi, pure apprezzabili, di grandi gruppi industriali, fondazioni e cooperative di sopperire alle evidenti mancanze del *welfare* pubblico, attraverso premi in denaro, polizze assicurative *ad hoc* e coperture sanitarie aggiuntive, sono apparsi come timidi palliativi

---

<sup>524</sup> Sul punto v. più approfonditamente il numero monografico dal titolo *Covid-19 e diritti dei lavoratori* (a cura di) Bonardi O., D’Onghia M., Carabelli U., Zoppoli L., per Consulta giuridica online, CGIL, Ediesse 2020, nonchè Lassandari A., *Rapporti sospesi e modelli crollati?*, in *LD*, 3, 2020, pp. 159-173, Canavesi G., *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza covid-19”*, in *DRI*, 3, 2020, pp. 749-772. In prospettiva comparata, Palomba G., *Le misure di sostegno al reddito durante la pandemia dei principali paesi OCSE*, in <https://www.eticaeconomia.it/>, 30 aprile 2020

<sup>525</sup> L’espressione è utilizzata da Del Punta R., *Come dovrà essere il diritto del lavoro del post-emergenza da Covid-19?*, in *IPSOA Quotidiano*, 4 luglio 2020.

<sup>526</sup> Sul punto v. Arlotti, M. e Ranci, C. *Un’emergenza nell’emergenza. Cosa è accaduto alle case di riposo*, in Report del Politecnico di Milano, Laboratorio di Politiche Sociali, reperibile all’indirizzo <http://www.lps.polimi.it/?p=3454>, 2020 e Pavolini E., *Le politiche per la non autosufficienza: prima, durante e dopo la tempesta*, in *Social Cohesion Paper*, 3, 2020, pp. 18-23

per un male più radicato e diffuso, che affligge l’impianto stesso della solidarietà italiana: nel corso della pandemia, l’attivazione e/o il rafforzamento da parte delle imprese, *profit e non profit*, pubbliche e private, di strumenti e iniziative di *welfare* latamente inteso hanno contribuito certamente ad attenuare gli effetti negativi dell’emergenza, ma hanno, al contempo, dato un volto “plastico e tangibile” alle disuguaglianze occupazionali e territoriali che da tempo caratterizzano il nostro Paese<sup>527</sup>.

Si pensi, in questo senso, allo *smart working*, un caso paradigmatico di necessario, per non dire forzato, adeguamento allo *shock* produttivo generato dall’emergenza sanitaria e dalle conseguenti misure restrittive della libertà di spostamento, messe in campo per scongiurare l’innalzarsi dei tassi di contagio: sebbene si trattasse di uno strumento ampiamente noto alla maggior parte degli operatori, il ricorso massivo (e incontrollato) al lavoro da remoto ha riaperto la spia delle disuguaglianze tecnologiche, culturali e manageriali che caratterizzano i diversi contesti territoriali, contribuendo ad accrescere notevolmente il *digital divide* fra Nord e Sud del Paese e fra imprese di grandi e piccole dimensioni<sup>528</sup>.

L’accelerazione impressa dalla pandemia ai processi di digitalizzazione del lavoro e delle attività amministrative se ha rappresentato, da un lato, un’opportunità per rimettersi al passo delle principali economie industrializzate, che da tempo investono in infrastrutture tecnologiche e formazione digitale, dall’altro ha reso ancor più evidenti il ritardo e l’arretratezza in cui versano certe aree del Paese e, su più larga scala, del mondo globalizzato<sup>529</sup>.

---

<sup>527</sup> Si veda, in proposito, il rapporto elaborato nel giugno 2020 per Percorsi di Secondo *welfare* da Maino F. e Razzetti F., *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19. Iniziative di welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale avviate nella “fase 1”: rischi e opportunità*, che presenta, all’indomani dello scoppio dell’emergenza sanitaria, le iniziative avviate da imprese e organizzazioni profit e no profit sul territorio italiano.

<sup>528</sup> Affrontano il tema del *digital divide* fra Nord e Sud Italia, legato soprattutto alla mancanza di alfabetizzazione informatica e copertura di rete, Ascoli U., *Il Welfare del Sud e il COVID-19*, in *Social Cohesion Paper*, 3, 2020, pp. 24-31; Zuddas P., *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell’emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2020, pp. 285 ss.;

<sup>529</sup> Si guardi, in particolare, il report realizzato dal Capgemini Research Institute, “*The Great Digital Divide: Why bringing the digitally excluded online should be a global priority*”, che stimola una riflessione sulle conseguenze sociali e relazionali dell’ “esclusione digitale”. Sul punto v. anche Sostero

Ciò ha favorito, in specie in contesti già caratterizzati da forte deprivazione materiale, l'acuirsi di situazioni di disagio e marginalizzazione, non soltanto rispetto al mondo dell' "industria digitale", ma anche e soprattutto rispetto all'area dell'educazione (si pensi alle difficoltà incontrate da studenti ed insegnanti nell'implementazione della didattica a distanza) e dei servizi essenziali alla persona (si pensi alle recenti innovazioni in tema di identità digitale per l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione).

Di qui, il nodo da sciogliere è tornato ad essere, ancora una volta, quello della diseguale distribuzione delle risorse e della possibilità, in assenza di politiche pubbliche efficaci ed economicamente sostenibili, di fronteggiare una crisi sistemica, globale e pervasiva "senza lasciare indietro nessuno"<sup>530</sup>.

Come rispondere, allora, alle vecchie e alle nuove emergenze sociali, stante i rilevati limiti delle strade già percorse?

Nell'impossibilità di definire strategie d'azione precise ed univoche, da più parti in dottrina è stato invocato il ricorso ad un mutamento strutturale, attraverso una trasformazione delle configurazioni istituzionali, che favorisca un progressivo aggiustamento del sistema sociale rispetto alle perturbazioni che ne hanno determinato la crisi<sup>531</sup>.

---

M., Milasi S., Hurley J., Fernandez-Macías E., Bisello M., *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, in JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology, European Commission, 2020/05; Valastro A., *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in Consulta OnLine, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, 20 aprile 2020, 1, pp. 1-26 che si concentra sulle differenze e le affinità fra inclusione sociale e inclusione digitale in prospettiva costituzionale; da ultimo, sui profili educativi, Ragusa A., *La formazione al tempo del coronavirus: il nodo del divario digitale*, in Il Sole 24 ore, 9 luglio 2020

<sup>530</sup> L'obiettivo "Leave no one behind" è alla base dell'Agenda di sviluppo 2030 definita dall'ONU e dei cosiddetti Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs) con i quali si è inteso definire un programma d'azione quindicennale ispirato ai principi della sostenibilità ambientale ed economica, alla lotta alla povertà e alla riduzione delle disuguaglianze nel mondo e alla cooperazione fra i popoli e le comunità. Il testo integrale dell'Agenda 2030 è reperibile al link <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.

<sup>531</sup> L'idea, maturata dapprima nell'ambito dell'architettura e della progettazione urbana, è andata via via espandendo il proprio raggio d'azione verso le scienze sociali e politiche: rimanda ad un progetto molto ampio di riconfigurazione dello spazio territoriale secondo logiche di sostenibilità, reciprocità e relazionalità e, in esso, di mutamento della *governance* istituzionale, dei rapporti sociali e delle logiche produttive: al fondo, l'idea di una partecipazione attiva di tutti i fruitori dei beni e dei servizi che il

L'espressione utilizzata per indicare le diverse iniziative che a tale strategia afferiscono è quella, volutamente ampia e inclusiva, di *Innovazione Sociale*, termine simile, ma solo in parte coincidente, con il suo antecedente logico, di cui si è ampiamente trattato più sopra, *l'Investimento Sociale*.

Un recente filone di studi è tornato, ormai da qualche anno, ad occuparsi del tema<sup>532</sup>, facendo proprie le istanze della società post-industriale e invocando un “nuovo cambio di paradigma”, che all'azione disgiunta dei diversi attori del *welfare* sostituisca una strategia partecipata in grado di “creare e implementare nuove idee che dimostrino di produrre valore, in risposta ai bisogni disattesi degli individui”<sup>533</sup>.

Così come per l'Investimento Sociale, anche in questo caso l'espressione utilizzata è foriera di non poche controversie interpretative, data la sua vaghezza

---

territorio offre, che diventano, in questo modo, creatori essi stessi di bene comune. Il progetto è, di recente, stato assunto anche dall'Unione Europea come pilastro per la realizzazione dell'Agenda Europea 2030. Si vedano sul punto European Commission, *Social Innovation as a Trigger for Transformations - The Role of Research*, (a cura di) Moulaert F., Mehmood A., MacCallum D., Leubolt B., 2017 e Marques P, Morgan K., Richardson R., *Social innovation in question: The theoretical and practical implications of a contested concept*, in *Environment and Planning C: Politics and Space* 36 (3), 2018, pp. 496-512.

<sup>532</sup> Gli studi sull'innovazione sociale non rappresentano, per la verità, una novità nel panorama dottrinale: già sul finire dell'800, sulla scia del pensiero socialista, si ebbero le prime sperimentazioni, attraverso attività e consigli di comunità che contribuirono alla lotta contro la povertà e la fame generati dalla rivoluzione industriale. A seguire, nella seconda metà del '900, l'avvento del taylorismo e delle tecnologie industriali mutò radicalmente tale concezione e l'innovazione sociale divenne sinonimo di innovazione tecnologica, nell'ambito di un *welfare capitalism* trainato dalle imprese. Da ultimo, a partire dai primi anni '90 fino alle più recenti sperimentazioni, si assiste ad un recupero della concezione originaria di innovazione sociale come “processo istituzionalizzato” di recupero del divario sociale e risposta al bisogno, attraverso un nuovo ordine simbolico e la trasformazione dei rapporti sociali. Per una ricostruzione completa v. Busacca, M., *Oltre la retorica della Social Innovation*, in *Impresa Sociale*, 2013, n. 2, pp. 40–54.

<sup>533</sup> Vedi il documento promulgato dal Bepa, il Bureau of European Policy Advisers, secondo cui le innovazioni sociali sarebbero “*social in both their ends and their means*” e consisterebbero in “*new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations. In other words they are innovations that are not only good for society but also enhance society's capacity to act*”. Cfr. BEPA, *Social innovation: a decade of changes*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014. Sul punto v. anche Sabato S., Vanhercke B., Verschraegen G., *The EU framework for social innovation - Between entrepreneurship and policy experimentation*, in Discussion Paper No. 15/21 November 2015 reperibile presso <http://improve-research.eu/>

concettuale che ne giustifica un utilizzo malleabile ed equivoco, proprio per questo, secondo alcuni, fortemente attrattivo<sup>534</sup>.

Ciononostante, un approfondimento sul tema a conclusione della ricerca sin qui condotta, offre spunti di riflessioni interessanti e indubbiamente attuali, non foss'altro per la pregnanza degli interrogativi che pone alle istituzioni e alla società nel suo complesso, in un momento di delicata riconfigurazione degli equilibri complessivi, quale è quello che ci apprestiamo ad attraversare.

Partiamo col dire che, sebbene le due espressioni, *Social Investment* e *Social Innovation*, vengano spesso utilizzate in letteratura come sinonimi, si tratta, in realtà, di due diversi modelli di politica sociale, che poggiano il proprio architrave su logiche e attori distinti, se non addirittura divergenti.

Nel caso dell'Innovazione Sociale gli attori che compongono la rete del *welfare* si pongono in rapporto di reciproca parità, assumendo, nei confronti degli altri soggetti e della comunità nel suo complesso, specifiche responsabilità a seconda del ruolo istituzionale rivestito: la "rete", il cui valore è rappresentato dai legami che ogni componente reciprocamente intrattiene e dai flussi di risorse che dagli uni agli altri transitano, assume il principio di sussidiarietà a fondamento dell'agire sociale e il pluralismo quale forma di intervento per la promozione della solidarietà<sup>535</sup>.

Il binomio "sussidiarietà-pluralismo" è, di contro, estraneo al modello dell'investimento sociale, così come declinato dall'Agenda Europea, che basa, invece, il suo funzionamento sul potenziamento delle capacità e delle opportunità di scelta del singolo attraverso l'investimento formativo, il quale realizza, nel lungo termine, l'obiettivo di una più ampia inclusione sociale e, al contempo, di un miglioramento

---

<sup>534</sup> In dottrina è stato definito emblematicamente quasi-concetto, "qualcosa di insapore che però sta bene con tutto". Così Barbera F., Parisi T., *L'innovazione sociale radicale*, in Quarta A. e Spanò M. (a cura di), *Rispondere alla crisi*, Ombre Corte, Verona, 2017, pp. 55-66 che forniscono, però, una specificazione delle diverse accezioni di Innovazione Sociale, maturate nel tempo nell'ambito di diverse teorie. V. anche Barbera F., *L'innovazione sociale: aspetti concettuali, problematiche metodologiche e implicazioni per l'agenda della ricerca*, in Polis, 1, 2020, pp. 131-148.

<sup>535</sup> Così D'Arcangelo L., *Dal welfare state al welfare di comunità. esperienze e modelli di sussidiarietà circolare per l'inclusione sociale attiva*, Paper for the Espanet Conference "Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni", Università degli Studi di Torino, Torino, 18 - 20 Settembre 2014

della produttività complessiva, data dall'innalzamento degli *standard* professionali ed educativi.

Viceversa, il modello dell'Innovazione Sociale non si basa sull'impiego di risorse nel lungo periodo né sul rafforzamento della produttività del singolo: piuttosto, l'individuo opera *hic et nunc* come "agente di cambiamento", nell'ambito di reti caratterizzate da elevata fiducia interpersonale e forte spinta motivazionale, mettendo a servizio della collettività il proprio capitale professionale e culturale<sup>536</sup>.

Per i fattori dell'innovazione sociale, dunque, più che una capacitazione dell'individuo, secondo l'accezione seniana, ciò che è necessario perseguire è una "capacitazione della collettività", ovvero una spontanea aggregazione di interessi nell'ambito di reti generative a contenuto relazionale, attraverso cui cercare una risposta comune ai bisogni differenziati dei singoli.

In questi termini, l'Innovazione Sociale fa il paio con due concetti, ad essa strettamente connessi, ma funzionalmente distinti.

Da un lato, essa coincide con l'attivazione di processi di *empowerment* e mobilitazione politica<sup>537</sup>, nel senso più antico del termine, come possibilità del singolo di agire in pubblico per la *pòlis*, di dibattere liberamente del "bene comune", inteso come valore attivamente partecipato, che si realizza non già *contro* né *a prescindere* dall'interesse dagli altri, ma necessariamente *assieme* a questo.

Dall'altro, essa si lega indissolubilmente all'idea di generatività sociale<sup>538</sup>.

---

<sup>536</sup> La dottrina più recente li ha definiti, addirittura, "*broker dell'innovazione*" identificando, sulla base degli studi empirici condotti nei contesti a più elevata innovazione sociale, il prototipo dell'"agente dell'innovazione": si tratta, in generale, di contesti urbani medio-grandi in cui operano gruppi di giovani con scarsi squilibri di genere e titoli di studio elevati, spesso professionisti, lavoratori dipendenti in posizioni apicali o collaboratori coordinati. da. Cfr. Busacca M., *Vecchie professioni per nuove sfide: lavoratori sociali come broker dell'innovazione sociale*, in RPS, 1, 2019, pp. 109-125 e, *amplius*, Barbera F., Parisi T., *Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*, il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>537</sup> Così Lampugnani D., Cappelletti P., *Innovazione sociale e generatività sociale: quale trasformazione delle relazioni sociali?*, in *Impresa Sociale* - numero 8 / 12-2016, p. 7

<sup>538</sup> Essa è definita dalla dottrina più recente come un'azione nella sfera economica, politica, sociale o culturale che, in risposta ad uno stimolo esterno, metta al mondo qualcosa di nuovo oppure rigeneri qualcosa di già esistente con il fine di promuovere la capacitazione dell'altro: direttamente attraverso il suo *empowerment* oppure indirettamente attraverso il miglioramento del contesto circostante. Sul punto cfr. i contributi raccolti in (a cura di) Magatti M., *Social Generativity. A Relational Paradigm for Social Change*, Routledge Advances in Sociology, 2019.

Più volte, nel corso della presente ricerca, si è utilizzata l'espressione *welfare* "generativo", intendendola come la capacità della rete istituzionale del *welfare* di produrre "beni relazionali", fruibili dagli stessi soggetti che hanno contribuito attivamente alla loro creazione, in una spirale prociclica che mentre prende valore dalla rete ad essa lo restituisce, moltiplicandolo.

In questi termini, la capacità dei sistemi di protezione sociale di assolvere efficacemente il loro compito di "assicurazione dal bisogno", nei confronti di un numero quanto più possibile esteso di destinatari, è direttamente proporzionale alla possibilità di questi ultimi di essere parte integrante del processo generativo, identificandosi, al contempo, come produttori e fruitori di benessere.

La generatività sociale muove un passo avanti rispetto a tale acquisizione e valorizza la ripetibilità nel tempo di tali comportamenti, anche oltre la sfera del contingente: ambisce, cioè, a trasmettere "l'agire sociale" alle nuove generazioni, rendendole a loro volta capaci di agire generativamente, non esaurendone, dunque, il contenuto ad uno specifico contesto sociale o ad una particolare categoria di bisogni, ma favorendone la riproduzione nel tempo e nello spazio.

In questi termini, l'espressione Innovazione Sociale acquista maggiore chiarezza concettuale e pregnanza pratica: essa si connota, in definitiva, per essere un fattore di *agentività* o, come definito dalla letteratura social-cognitiva, *agency collettiva*, dove per essa si intende la capacità di un gruppo di persone di deviare dalle attività previste e ispezionare collaborativamente nuove forme d'azione e di pensiero, agendo trasformativamente sul contesto in cui si trovano per migliorarlo a beneficio dei suoi prossimi fruitori<sup>539</sup>.

Del compito di "diffondere e perpetrare nel tempo innovazione sociale", tuttavia, non è investito, in via esclusiva, uno specifico organismo istituzionale o una singola

---

<sup>539</sup> Il concetto di *agency*, individuale e collettiva, è ampiamente trattato nella letteratura socio-cognitiva e rimanda, in termini generali, alla capacità del soggetto di intervenire causalmente sulla realtà modificandola, singolarmente o nell'ambito di un gruppo di individui più o meno organizzati. Sul punto si veda, a titolo esemplificativo, Bandura A., *Human Agency in Social Cognitive Theory*, in *American Psychologist*, Vol. 44, No. 9, 1989, pp. 1175-1184 e Cleaver, F., *Understanding Agency in Collective Action*, in *Journal of Human Development*, 8, 2, 2007, pp. 223-244.

formazione sociale o un gruppo predeterminato di individui, né, secondo un modello gerarchico, lo Stato stesso.

Si tratta, ed è questa la principale caratteristica di un modello circolare di innovazione, di un processo partecipato e duraturo, basato su aggiustamenti continui, più o meno spontanei, realizzati da diversi soggetti istituzionali che cooperano per il perseguimento di finalità non identiche, ma convergenti.

In altri termini, l'innovazione sociale identifica un modello in cui nessuno è responsabile, perché tutti sono responsabili.

Così definito, il sistema non va, tuttavia, esente da criticità. In particolare, è da più parti avvertito il rischio una delegazione “al ribasso” dei compiti di protezione o, peggio, di un rinnovato *laissez faire*, che pure si nasconde dietro il richiamo ad una generica responsabilità collettiva.

In questi termini, l'utilizzo, spesso retorico, di un “termine ombrello”, sotto il quale racchiudere, in modo ambiguo ed evanescente, ogni tipo di sperimentazione a contenuto “sociale”, rende le esperienze realmente innovative difficilmente inquadrabili, fragili e frammentate e, per questo, raramente replicabili.

Per favorirne e consolidarne lo sviluppo è, invece, necessario che anche i processi di Innovazione Sociale si dotino di un'infrastruttura istituzionale efficiente<sup>540</sup>.

In questo senso, l'azione dello Stato e dei suoi apparati burocratici, locali ed urbani in particolare, non è affatto ininfluyente, anzi riveste una funzione fondamentale nell'orientare, mobilitare e negoziare gli spazi d'azione che si aprono all'innovazione sociale<sup>541</sup>.

D'altro canto, neppure le diverse formazioni sociali che costituiscono il cuore pulsante del territorio (sindacati, associazioni, cooperative, fondazioni ma anche aggregazioni informali di cittadini) sono esenti da responsabilità: in *primis*, quanto alla definizione di strategie d'azione concordate, che facciano convergere gli sforzi dei

---

<sup>540</sup> Ne parla diffusamente Bifulco L., *Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato*, in *RPS*, 3, 2017, pp. 261–278 definendole strutture *enabling*, che si preoccupino di definire cornici cognitive e normative entro cui creare innovazione.

<sup>541</sup> Cfr. Neri S., Ciarini A., *Innovazione sociale, auto-organizzazione e azione pubblica. Integrazione o sostituzione? Nota introduttiva*, in *RPS*, 2019, 1, pp. 9-22, 12.

singoli soggetti che nel campo del *welfare* operano; in secondo luogo, e forse soprattutto, con riguardo alla definizione di una nuova dialettica della partecipazione, di un progetto politico attorno alla possibilità di “agire e pensare diversamente” che stimoli gli individui a partecipare nuovamente al discorso sul “bene comune”.

E, si badi, nessuna di queste due specifiche forme di intervento vale a disinnescare, anche nel caso di iniziative ad alto contenuto istituzionale, il potenziale trasformativo insito nelle prassi di auto-organizzazione, attivazione e aggregazione comunitaria, che comunque rimangono alla base di ogni processo di innovazione sociale<sup>542</sup>.

### **5.1. (segue) Cenni sull’Innovazione Sociale nell’esperienza italiana: caso avverso o terreno di sfida?**

Muovendo al dato empirico, per quanto concerne, nello specifico, il caso italiano, le pratiche consolidate di riorganizzazione territoriale del *welfare* e, in esse, la spinta all’innovazione sociale e alla co-progettazione interattiva, si contano ancora sulle dita di una mano<sup>543</sup>.

È innegabile che dal 2016 ad oggi, complice la perdurante inefficienza delle politiche pubbliche e l’aggravarsi delle condizioni di disagio, si sia sviluppato, in seno alle comunità, un autonomo impulso all’auto-organizzazione e all’autogestione dei bisogni sociali: ciononostante, si tratta di iniziative che fanno ancora fatica ad inserirsi in una precisa cornice di riferimento, finendo per scontrarsi, il più delle volte, con un eccessivo proceduralismo degli apparati burocratici e una costante mancanza di finanziamenti.

---

<sup>542</sup> Così Bifulco L., *Innovazione sociale e conoscenza..op.ult. cit.*, 267

<sup>543</sup> Nell’accezione qui utilizzata all’espressione “innovazione sociale” non afferiscono tutte le singole azioni ritenute “innovative” perché trasformative, dal punto di vista economico, sociale o politico, di un dato contesto. Come precisato, si tratta di un processo coordinato e di sistema che, per questo motivo, stenta ancora a decollare nel nostro Paese. In questo senso, per un’analisi delle iniziative di innovazione sociale mappate si veda Montanari F., Rodighiero S., Sgaragli F., Teloni D., *Le dimensioni dell’innovazione sociale per il design e l’implementazione di politiche pubbliche efficaci*, in *Innovazione Sociale*, Dossier 10, 2017.

A questo proposito, vanno menzionate, a titolo esemplificativo, le iniziative a sostegno di *start up* e imprese sociali, attraverso la creazione di incubatori, acceleratori e laboratori urbani<sup>544</sup>; ancora, i progetti di rigenerazione degli spazi cittadini, le politiche di *co-housing* e *co-working*, la valorizzazione delle aree rurali e il recupero delle periferie, attraverso progetti di ricerca condotti in collaborazione con Università e studi professionali<sup>545</sup>; le pratiche di *peer-production*, l'economia circolare e le politiche di *governance* territoriale sostenibile; infine, le numerosissime iniziative di *welfare* "reticolare", che consentono l'incontro, su piattaforme dedicate, di imprese, cittadini ed erogatori di servizi<sup>546</sup>.

Si tratta, senza dubbio, di esempi virtuosi, ma decisamente disorganici, i cui esiti appaiono ancora difficilmente inquadrabili e, soprattutto, riproducibili fuori dal contesto in cui sono sorti.

Diversamente che in altre parti d'Europa<sup>547</sup>, infatti, a mancare è ancora un buon livello di istituzionalizzazione e formalizzazione, che consenta la riproduzione su più larga scala di tali iniziative, oltre che un sistema di monitoraggio e valutazione diretta, secondo il modello della *street level bureaucracy* già sperimentato in alcuni contesti<sup>548</sup>,

---

<sup>544</sup> Il riferimento è a FabriQ, Impact Hub, Avanzi-Make a Cube a Milano, SocialFare a Torino, Netural a Matera e ai Laboratori Urbani di Bologna, promossi nel 2017 dalla Fondazione Innovazione Urbana. Sul punto v. *amplius* Busacca M., *Gli studi di innovazione sociale e i loro limiti*, in *Impresa Sociale* 2/2020, pp. 23- 33.

<sup>545</sup> Ne discutono Altieri L., Cirulli A., Raffini L., *L'innovazione sociale urbana tra sperimentazione di nuove forme di governance e disimpegno del welfare*, in *RPS*, 1, 2019, pp. 39-54

<sup>546</sup> Un caso emblematico è rappresentato da WeMi-Welfare Milano, progetto lanciato nel 2015 per il Comune di Milano, in collaborazione con Fondazione Cariplo con l'obiettivo principale "di offrire a tutti la possibilità di accedere in maniera semplice all'offerta del nuovo sistema dei servizi domiciliari". Sulla stessa scia si vedano anche il Progetto TRECURI in Veneto e l'iniziativa Ambrogio, lanciata da Innova Srl e già sperimentata in quattro regioni italiane. Ne parla più diffusamente Bifulco L., *Investire e innovare: metamorfosi del sociale e lavoro sociale*, in *Sociologia del lavoro*, n. 155/2019, pp. 54-73.

<sup>547</sup> È il caso dell'esperienza danese, dove la partecipazione attiva dei cittadini all'implementazione dei servizi sociali assume, da tempo, i contorni di un processo stabile ed istituzionalizzato, costantemente incentivato dai governi, che ne hanno via via accresciuto l'intensità e la portata. Ne offre un esempio, con riferimento all'area educativa, Hansen N., *Competizione o convivenza? Il coinvolgimento degli utenti e dei lavoratori nel sistema scolastico danese*, in *RPS*, 1, 2019, pp. 91-102.

<sup>548</sup> Per *street level bureaucracy* si intende l'analisi delle modalità e delle pratiche attraverso cui le istituzioni che si occupano direttamente dell'implementazione delle politiche di interesse pubblico soddisfano i bisogni concreti dei cittadini. In particolare, lo scopo degli *street level bureaucrats* è individuare, anche attraverso valutazioni discrezionali e personalizzate, le soluzioni e gli standard operativi più adeguati per rispondere al cambiamento e alle esigenze del singolo contesto su cui insistono. Sul punto v. Lipsky M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public*

che consideri, dalla prospettiva degli operatori del *welfare*, l'impatto che tali pratiche realizzano rispetto ai bisogni concreti dei cittadini.

A ciò si aggiunga la mancanza di stabile coordinamento che, il più delle volte, caratterizza l'iniziativa dei diversi attori istituzionali, in specie nelle aree meno sviluppate del Paese: in questo senso, la promozione del *welfare* occupazionale se non inserita in un progetto di riforma complessivo che definisca gli spazi di azione di ciascuna istituzione, formazioni sociali e organizzazioni sindacali comprese, resta un tentativo isolato e, per quanto visto, fallimentare di riconfigurazione del sistema sociale.

La strada da percorrere, ad avviso di chi scrive, è più ampia e, senza dubbio, impervia, di quella sin ora intrapresa, ma può portare a buoni risultati, se si guarda alle sperimentazioni già in atto in alcuni territori: solo per menzionarne alcune, il rafforzamento delle *partnership* pubblico-privato, la valorizzazione delle specificità territoriali, la riconsiderazione dell'importanza e della vitalità del Terzo Settore, il recupero della dimensione comunitaria dell'impresa che non rinunci ai suoi scopi, ma li allinei all'interesse collettivo, la riscoperta dei legami e delle interazioni sociali e politiche<sup>549</sup>.

In questo senso, forse, l'emergenza sanitaria in corso va intesa come un autentico momento di crisi, che, secondo quanto suggerito dall'etimologia originaria del termine, non comporta esclusivamente lo stravolgimento delle certezze acquisite, ma anche l'opportunità, ad esso susseguente, di crearne di nuove.

---

*Services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980; Bonetti M., Johansen V., Villa M., *Nelle pieghe dell'innovazione. Logiche di welfare in cambiamento in Italia e Norvegia*, in RPS, 1, 2019, pp. 55-74; Barberis E., Paraciani R., Saruis T., *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare*, Nota Introduttiva, in Politiche Sociali, 3, 2019 pp. 389-340; Sauris T., *La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito*, in Autonomie locali e servizi sociali, 3, 2013, pp.541-552.

<sup>549</sup> Non si tratta di semplici evocazioni. Per avere una misura del contributo della "società civile" all'innovazione sociale durante la pandemia si guardi "*Le risposte della società civile*", in Magazine Vita, aprile 2020, pp. 27-43, capitolo che racchiude i diversi contributi di fondazioni, associazioni, cooperative, volontari, imprese e privati cittadini alla ricostruzione post-pandemia.

Crisi come presupposto di una riscoperta coesione sociale e di un diffuso senso di responsabilità non solo verso sé stessi, ma anche verso gli altri<sup>550</sup>; crisi come premessa necessaria per l'apertura di nuovi scenari sociali, animati da un rinnovato senso "comunitario", in cui ad essere riscoperta, non solo sul piano nazionale, è la centralità del valore sociale del lavoro<sup>551</sup>, soprattutto quello, indispensabile nei mesi di totale *lockdown*, degli "ultimi e degli umili"<sup>552</sup>, che neppure per un momento ha subito battute d'arresto; crisi, infine, come mutamento e innovazione, a partire dalle "arene dense di interazione umana", luoghi di sventura e ambiti di speranza<sup>553</sup>, dove spesso, proprio per la vicinanza al declino, una configurazione sociale ed economica alternativa si rende maggiormente visibile e necessaria.

La sfida che, dunque, ci si pone di fronte è la riconsiderazione del lavoro come veicolo principale di inclusione e innovazione sociale, il cui sviluppo passa inevitabilmente per la modernizzazione delle reti di *welfare* e per il coinvolgimento della "società civile" nel processo di creazione di una prosperità inclusiva e duratura<sup>554</sup>.

---

<sup>550</sup> Cfr. Cinelli M., *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in *RDSS*, 2, 2020, pp. 301-317

<sup>551</sup> Così Giubboni S., *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Questione Giustizia*, 2, 2020, pp. 75-85

<sup>552</sup> Così si esprime Caruso B., *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *RIDL*, 2, 2020, pp. 215-, 217

<sup>553</sup> In questi termini Moulaert F., *Social Innovation. Institutionally Embedded, Territorially (Re) Produced*, in *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, London, 2009, pp.11-23 secondo cui i contesti locali "[...] are both hearths of doom – they could not avoid or even 'architecture' the decline – and ambits of hope – these arenas of dense human interaction show and often become loci of new types of social relations and drivers of alternative agendas".

<sup>554</sup> Così Zamagni S., durante la XIX edizione de Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile, da sempre sostenitore di un'economia civile "a misura d'uomo", dove è la società civile a dettare la rotta dell'impresa e non viceversa. Il suo pensiero, alla base di un nutrito filone di studi è racchiuso in diversi scritti, oltre che in diverse interviste reperibili online. A titolo esemplificativo si legga Zamagni S., *L'economia come se la persona contasse: verso una teoria economica relazionale*, in *Working Paper Aiccon*, n. 32 maggio 2006; Becchetti L., *Oltre l'homo oeconomicus. Felicità, responsabilità, economia delle relazioni*, Città Nuova, Roma, 2009. Si veda anche, più in generale, il manuale di Becchetti L., Bruni L., Zamagni S., *Microeconomia. Un testo di economia civile*, Seconda Edizione, il Mulino, Bologna, 2014



## Conclusioni

Il presente studio si è aperto con un fondamentale, quanto complesso, interrogativo: ci si è chiesti, in particolare, se sia possibile far coincidere *l'essere* e il *dover essere* del *welfare state*. Se, più semplicemente, esista una via per attribuire concreta pregnanza all'intima essenza dello Stato Sociale, quella relazionalità che costituisce la base della rete del *welfare*, composta di soggetti e istituzioni sociali che si adoperano, a vario titolo, per il perseguimento del bene comune.

Nel corso della ricerca, è stato necessario ripercorrere i modelli teorici e le diverse fasi storiche che hanno scandito l'evoluzione del *welfare state*, tradizionalmente inteso, secondo una concezione verticistica e autoritaria, come esclusivo garante del benessere collettivo.

Si è scoperto che, lungi dall'essere un modello chiuso e definito, il *welfare state* è nel pieno di un intenso processo di morfogenesi e che alla "liberazione dal bisogno" concorrono, in realtà, una pluralità di soggetti, pubblici e privati, *profit* e *no profit*, istituzionalizzati e non, che hanno via via segnato il passaggio da un *welfare state* centralizzato ad una vera e propria *welfare society* diffusa.

In questa, l'impresa e, più in generale, l'ecosistema industriale, rappresenta da sempre un importante fulcro istituzionale, a cui, in più occasioni, lo Stato ha demandato il compito realizzare l'aspettativa di protezione sociale dei lavoratori, attraverso forme, variamente articolate, di *welfare* occupazionale.

La rinnovata attenzione al tema, mostrata dalla dottrina e dal legislatore italiano con le più recenti Leggi di Stabilità, ha offerto a chi scrive l'occasione per approfondirne le declinazioni, la genesi normativa, le peculiarità e i limiti.

È emerso come il *welfare* occupazionale rappresenti un modello di solidarietà in rapida ascesa, basato, per sua stessa natura, su requisiti categoriali e implementato da soggetti storicamente estranei al perseguimento dell'interesse pubblico; guardando al dato empirico è, altresì, risultata chiara l'elevata disomogeneità del fenomeno e la

sua applicazione frammentata nel contesto italiano, caratterizzato da un'intrinseca eterogeneità produttiva e territoriale; da ultimo, è stato pure rilevato come, malgrado le significative criticità, esso abbia rappresentato un'occasione, per sindacati, *providers* e Terzo Settore per rimettersi al centro del processo decisionale e normativo e recuperare inediti spazi d'azione e partecipazione, in quello che è stato definito come un vero e proprio “mercato parallelo del *welfare*”.

Di qui, sono sorte due riflessioni. La prima relativa alla possibilità che la diffusione di nuove forme di protezione sociale, per loro stessa indole settoriali ed esclusive, si alternino o, addirittura, surrogino l'intervento dell'autorità pubblica e che ciò contribuisca ad accrescere il *deficit* di copertura che già affligge le fasce più deboli e marginalizzate della popolazione, che ad un'occupazione *standard* fanno fatica finanche ad accedere.

La seconda riguardante il ruolo che, in tale processo, possono (o debbono) giocare le istituzioni politiche, economiche e sociali, attraverso la definizione di sistemi di regole in grado di orientare – con una dose più o meno elevata di progettualità – il funzionamento e lo sviluppo di uno specifico modello produttivo, del mercato del lavoro e del sistema di *welfare* nel suo complesso.

L'analisi degli studi di caso e la ricognizione delle diverse ricostruzioni offerte dalla disciplina aziendalistica, sociologica e giuslavoristica, hanno contribuito a chiarire il quadro, mettendo in luce le differenti sfaccettature del fenomeno e contribuendo a definire di due specifici itinerari di sviluppo.

Da un lato, la prospettiva del *social investment*, attorno a cui da anni gravitano le attese del legislatore europeo e nazionale, intesa come strategia di “attivazione e capacitazione dell'individuo” mediante investimenti formativi e professionali che ne favoriscano l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale.

Dall'altro, il modello delle *società benefit*, di recente introdotto nel nostro ordinamento e posto all'attenzione di studiosi ed operatori per la possibilità di conciliare ed integrare nell'attività di impresa la finalità di lucro e quella di beneficio sociale, nel rispetto di requisiti precettivi di sostenibilità, responsabilità e trasparenza, da garantire nei confronti di una vasta pluralità di portatori di interesse.

All'esito di una lunga trattazione restava, tuttavia, in sospeso una riflessione.

Le soluzioni proposte, rispettivamente dalla dottrina sociologica e giuslavoristica, hanno contribuito solo in parte a dipanare l'intricata faccenda dell'equa distribuzione delle tutele e del *gap* di copertura che affetta i modelli di solidarietà misti, a metà fra la strada dell'universalismo e quella del particolarismo "categoriale", di cui il caso italiano è, da sempre, emblematico esempio.

Il paragrafo conclusivo della ricerca esplora tale questione alla luce degli stravolgimenti provocati dall'emergenza sanitaria da Covid-19, sposando un approccio di più ampio respiro, sussunto nella prospettiva dell'*Innovazione Sociale*.

L'espressione, nella sua evocativa vaghezza, racchiude gli auspici dei diversi filoni di studio, che per lungo tempo si sono interrogati sull'opportunità di "cambiare paradigma", per provare a sciogliere i nodi della disuguaglianza e dell'emarginazione sociale: essa rappresenta il *medium* fra i due termini dell'equazione, l'*essere* e il *fare* dello Stato Sociale, perché basa la concreta attuazione delle politiche sociali, ambientali, economiche e occupazionali sull'agire sociale della comunità, intesa, secondo l'accezione relazionale, come il complesso dei legami "generativi" che si instaurano fra diversi attori istituzionali nel perseguimento del bene comune.

Da questa prospettiva, forse, la risposta al quesito iniziale è più vicina di quanto non lo fosse in principio di questa ricerca.



**ABSTRACT:** Scopo del presente elaborato è fornire un quadro ricostruttivo il più possibile esaustivo del complesso fenomeno del welfare occupazionale, nel contesto della conclamata crisi del moderno Stato Sociale e dei suoi successivi tentativi di ricalibratura. La trattazione prenderà le mosse dalla nozione di *welfare state* per ricostruirne, con l'ausilio della modellistica sociologica e della storiografia contemporanea, i diversi stadi e le molteplici funzioni nel tempo assolte. Nel quadro del cosiddetto "modello mediterraneo", specifica attenzione sarà dedicata al sistema di protezione sociale italiano, alle sue caratteristiche e ai suoi limiti, con un occhio di riguardo verso la crescente spinta alla privatizzazione dei servizi di welfare: in questo quadro, si ripercorrerà la genesi del welfare occupazionale italiano, nella sua specifica veste territoriale ed aziendale, inteso quale modello di solidarietà alternativo, se non anche, spesso, sostitutivo, di un sempre più fragile intervento statale.

A riguardo, uno spazio considerevole della trattazione sarà riservato alle novità introdotte in materia dalla Legge di Stabilità per il 2016 e dalle sue più recenti integrazioni, per il tramite delle quali si è offerto rinnovato sostegno alle aziende nell'introduzione di servizi di welfare integrativo "a contenuto sociale": con l'ausilio di indagini empiriche, si proverà a tracciare il perimetro di tali mutamenti, analizzando le diverse esperienze di welfare, la loro origine e il loro diverso grado di copertura sul territorio, alla luce dell'elevato tasso di frammentazione che caratterizza il tessuto produttivo e sociale italiano. In questo quadro, verrà analizzato il ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali nell'evoluzione del welfare negoziato, dapprima declinato nelle tradizionali forme della bilateralità, oggi inteso come una più ampia sotto-categoria del *genus* occupazionale, in grado di garantire una maggiore diffusione delle tutele e scongiurare un utilizzo elusivo della strumentazione fiscale. Accanto all'autonomia collettiva, uno spazio a sé sarà riservato al "mercato parallelo del welfare", composto di tutti quegli attori, *stakeholders*, *providers* e Terzo Settore in particolare, che hanno tratto nuova linfa dalla diffusione di un welfare "plurale" e "condiviso", dipendente, in misura sempre crescente, dall'intreccio sinergico fra infrastrutture sociali e strutture digitali.

Da ultimo, sulla scorta degli spunti offerti dalle varie discipline, si passeranno in rassegna i limiti e le opportunità del "nuovo modello di solidarietà", evidenziando le molteplici criticità che caratterizzano il passaggio da una "cittadinanza sociale" ad una "cittadinanza industriale", dove a garantire "la liberazione dal bisogno" non è più lo Stato o le sue dirette articolazioni, ma il datore di lavoro, nel perseguimento degli scopi utilitaristici che gli sono propri: a riguardo, il tema del welfare occupazionale si intreccia con quello, di recente

tornato in *auge* nel dibattito politico e dottrinale, della giusta retribuzione e richiama l'attenzione del legislatore e delle parti sociali sulla necessità di garantire, pur in presenza di componenti, sempre maggiori, di salario variabile o integrativo, una soglia minima di tutele inderogabile e irrinunciabile.

Rispetto a questa ed altre questioni, le soluzioni fin ora proposte non paiono rispondere in maniera soddisfacente all'emergere di nuove condizioni di disagio e disuguaglianza sociale, che pure il ricorso smoderato al welfare integrativo contribuisce a creare. Il problema assume connotati sistemici, ancor più in considerazione dei drammatici effetti dell'epidemia sanitaria che procediamo ad affrontare: ad esso, in conclusione, si proverà a rispondere abbracciando una visione di più ampio respiro, che assuma il *welfare* non unicamente in prospettiva statale o aziendale, ma che lo declini in chiave "societaria" o "relazionale", valorizzando i legami generativi che gli attori del *welfare* intrattengono reciprocamente e il *surplus* di "innovazione sociale" che da essi può derivare.